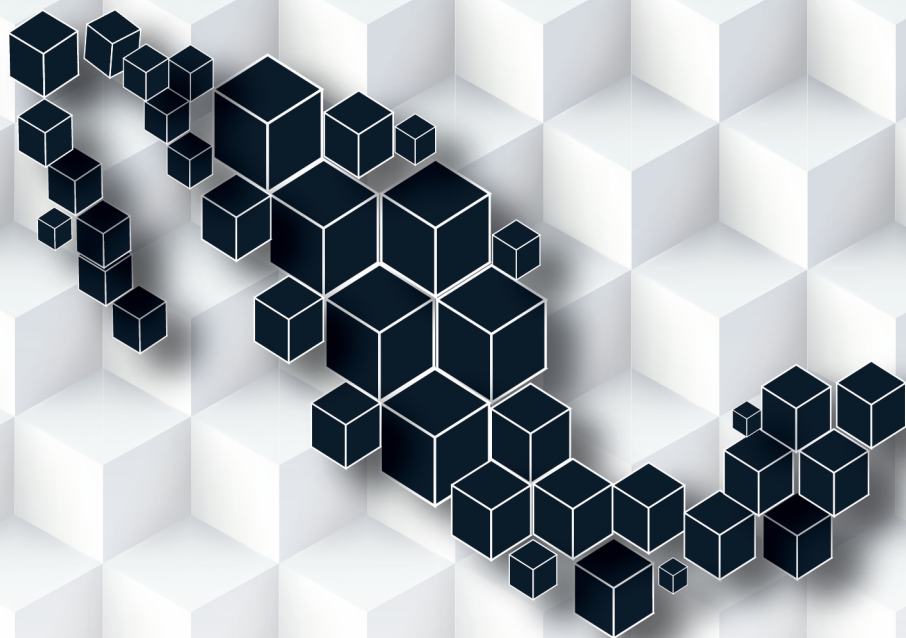




AVANCES DEL SUFRAGIO EFECTIVO FRENTE AL FRAUDE ELECTORAL EN MÉXICO

Coordinador:
Dr. Jaime Cárdenas Gracia



FGR
FISCALÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA

FISEL
Fiscalía Especializada en
materia de Delitos Electorales





AVANCES
DEL SUFRAGIO EFECTIVO
FRENTE
AL FRAUDE ELECTORAL
EN MÉXICO

Fiscalía General de la República

Calle Privada de Río Pilcomayo 169, Col. Argentina, Poniente,
Alcaldía Miguel Hidalgo, Ciudad de México

Contacto: Lic. Daniel Díaz Cuevas,

Director General Jurídico en Materia de Delitos Electorales

Fiscalía Especializada en Delitos Electorales

Primera edición; marzo 2021

© Derechos reservados

www.gob.mx/fgr

ISBN: 978-607-7502-63-0

La presente publicación es de distribución gratuita. Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio de publicación conocido o por conocerse, con fines de especulación comercial.

ÍNDICE

PROLOGO	5
Alejandro Gertz Manero	
José Agustín Ortiz Pinchetti	11
JAIME CÁRDENAS GRACIA	
Hacia la conceptualización del fraude electoral	
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO	49
Tres apuntes sobre la dimensión histórica del fraude electoral en México	
FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA	69
Concepto de fraude electoral	
RODRIGO GALINDO RODRIGUEZ	105
La revolución antijuarista y el amparo Lozano: alegatos de fraude	
GERARDO GARCÍA MARROQUÍN	125
Reformas posibles a la Ley General de Delitos Electorales en materia de fraude electoral	
SERGIO GARCÍA RAMÍREZ	149
Consideraciones sobre el derecho penal electoral	
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA	161
Fraude electoral: crónica de una práctica inveterada	
PATRICIA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ	189
Reflexiones sobre la confección los delitos electorales en México: una referencia al llamado fraude electoral	
DANIEL MÁRQUEZ	213
La integración de las figuras jurídicas de dolo civil y dolo penal al tipo penal de “fraude electoral” en México	
JOSÉ AGUSTÍN ORTIZ PINCHETTI	247
Desarraigar el fraude electoral	
FRANCISCO JOSÉ PAOLI BOLIO	259
Algunas reflexiones sobre el fraude electoral	



PRÓLOGO

Alejandro Gertz Manero¹

José Agustín Ortiz Pinchetti²

A principios de noviembre de 2019 el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en coordinación con la Fiscalía Electoral federal, organizó un seminario acerca de *“Los avances del sufragio efectivo frente al fraude electoral”*. Acudieron alrededor de 25 expertos en la materia que, durante tres días, expusieron sus reflexiones acerca del fraude electoral y los avances de la democracia mexicana. Sus trabajos forman el cuerpo principal de este libro.

El objetivo de las autoridades electorales es perfeccionar los procesos electorales hasta hacerlos enteramente limpios y regulares, en los que el sufragio efectivo determine quienes son los triunfadores. Esto significaría entre otras cosas que el gobierno federal actual, los gobiernos locales y los grupos de interés no interfieran de manera indebida en los procesos y, en cambio, se preocupen por impedir que otros factores interfieran.

En este prólogo se presenta una propuesta concreta para actuar en los próximos meses, desde la Fiscalía General de la República y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales y las acciones de otras instituciones, tendientes todas a generar por primera vez en México las condiciones para el sufragio efectivo. El interés por el tema es manifiesto pero lo peor que se puede hacer es especular y no generar soluciones que materialicen la buena voluntad democrática.

Un buen indicio de que se puede ir por buen rumbo, hacia la erradicación del fraude electoral y hacia la consolidación del sufragio efectivo se dio en este año. La Fiscalía General y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales pudieron diseñar y echar

¹ Fiscal General de la República.

² Fiscal Especializado en Delitos Electorales.

a andar un programa que evitó el fraude electoral en las últimas elecciones locales que se celebraron en junio de 2019. No fueron elecciones federales, fueron seis elecciones locales, dos de ellas para gobernadores en Baja California y Puebla. La clave fue la actuación simultánea de la Fiscalía General y la Fiscalía Electoral. La Fiscalía Electoral tuvo el apoyo de todo el sistema de procuración de justicia y los recursos de ambas entidades se conjugaron para impedir las irregularidades que por desgracia han caracterizado a las elecciones de México.

La Fiscalía Electoral es una institución que trabaja de una forma muy peculiar. Se pone en marcha cuando hay procesos electorales. La homologación que ha venido produciéndose de las elecciones en México hace que existan etapas concurrentes donde las elecciones federales coinciden con muchos procesos locales. Este fenómeno se va a producir en 2021 y las dos Fiscalías tendrán que actuar a plenitud para vigilar el comportamiento de los partidos, los gobiernos y los grupos de interés incluyendo a los grupos criminales que, por desgracia, han estado interviniendo en los comicios de varias regiones del país.

En 2019 las cosas fueron más simples y las elecciones se redujeron a seis estados como quedó dicho. Se confirmó plenamente la teoría de que quienes generaban el fraude y las irregularidades eran justamente quienes deberían de velar por la limpieza electoral: era desde el Estado donde se generaban las trampas. Las elecciones de 2019 fueron tranquilas, sin incidentes y sin impugnaciones importantes. Esta fue una gran lección.

Se sabe ahora cuál es la solución para el futuro, se debe utilizar el marco jurídico penal electoral que ya es suficientemente eficaz y que solo requiere de una cuantas reformas para impedir el fraude en las complejas elecciones de 2021. Serán elecciones generales donde se elegirá una nueva cámara de diputados: 300 en elección directa y 200 de representación proporcional, pero además se elegirán 15 gubernaturas y habrá elecciones locales en 30 entidades. Habrá que demostrar que el problema no es de leyes sino de la acción de las autoridades. Se pueden tener las mejores leyes y los peores resultados si hay interferencia indebida del Estado o de los grupos de interés. El trabajo de las Fiscalías será aten-

der lo más pronto posible las denuncias por irregularidades que se le presenten, eso no se ha hecho antes pero se hará ahora.

El fraude empieza a incubarse unos diez meses antes del día de la jornada electoral. El robo de las elecciones es una gran operación de administración pública, una mala práctica que se ha llevado a cabo en México desde el inicio de nuestra vida independiente. Para poder saber cómo eluden o disfrazan sus operaciones los delinquentes electorales no serían suficientes estudios académicos, necesitaríamos seminarios, maestrías y, quizás, un doctorado. Pero esa no es la solución sino actuar a tiempo y con verdadera voluntad política. No podemos esperar a que estas se realicen para castigar a los operadores, para frenar sus conductas. Tratar de resolver el problema electoral “*a posteriori*” ha dado resultados terribles.

El principal reto de las elecciones de mitad de término, será anticiparse y demostrar que no se puede usar de modo impune la fuerza, la organización y el dinero del Estado para robarse una elección. Las Fiscalías independientes y autónomas del gobierno tienen que cumplir su responsabilidad y utilizar todos sus recursos. La colaboración con las demás instituciones, en particular con el Instituto Nacional Electoral será una condición para que este trabajo rinda buenos resultados porque hay que recordar que el Ministerio Público no puede actuar si no hay una denuncia y, fundamentalmente las denuncias en esta materia vienen del INE, las cuales pueden ser muy precisas o genéricas, pero las Fiscalías no pueden ni deben actuar “*motu proprio*”. El Ministerio Público no puede hacer pesquisas sin una iniciativa de quien tenga interés jurídico y sin indicios de la comisión de un delito que se presenten con la denuncia.

En 2021 no se podrá ganar la democracia pero sí cumplir su etapa elemental. La democracia es mucho más que el cumplimiento del sufragio efectivo, pero no puede haber democracia sin el sufragio efectivo. De él se parte para lograr una democracia integral. En este sentido las elecciones de mitad de término serán un *parteaguas* y ahí sabremos si el país se encamina a un nuevo régimen político o sigue atrapado por las conductas viciosas del pasado.

Podría afirmarse que la clase política, por lo menos hasta 2018, no había considerado que la limpieza electoral fuera un ele-

mento indispensable para lograr el poder y legitimarse. Esto parece conectado con un problema aún mayor, una cultura de falta de respeto al Estado de Derecho del que continuamente damos cuenta los mexicanos, violando o esquivando la legislación que no se ajusta a nuestros intereses personales. Buena parte de la clase política es incapaz de aceptar los resultados de las autoridades electorales, salvo cuando les beneficia.

De acuerdo con la experiencia histórica de México, la imparcialidad de los gobiernos en los procesos electorales sería suficiente para que estos se dieran en forma ordenada y legal. Esto ha sucedido pocas veces, como queda dicho. En 2019, no hubo indicios de interferencias indebidas del gobierno federal en los procesos electorales locales en los seis estados y en estos no hubo ninguna acusación de fraude o por irregularidades graves. En términos generales, en ese episodio, puede afirmarse que la falta de activismo indebido de los gobiernos permitió que las elecciones fueran fluidas y auténticas.

El actual gobierno ha reiterado su voluntad de respetar los principios constitucionales que dan marco a las elecciones y a no cometer actos que puedan significar interferencias indebidas en los comicios o en el uso de programas sociales para favorecer a un candidato o partido político. Se aprobó una iniciativa de reforma al artículo 19 de la Constitución que establece como delito que amerita prisión preventiva oficiosa el uso de programas sociales con fines electorales. Las declaraciones del gobierno federal pueden estar hechas con buena fe e indicar un cambio importante en la actitud del gobierno frente a los procesos electorales, pero aún si no hubiera interferencias del gobierno federal, los procesos electorales son muy vulnerables.

Tendría que sujetarse a una disciplina estricta y obligar a los gobiernos locales a la absoluta imparcialidad, ya que muchos tendrán interés de interferir en las elecciones para que candidatos confiables a sus intereses pudieran ganar. Esto también puede decirse de muchas elecciones municipales, en muchas regiones del país en las que hay cacicazgos muy arraigados que han controlado las elecciones durante décadas y no es difícil que vuelvan a intentarlo en el futuro. Un problema aun mayor está en la participación

indebida de organizaciones criminales que mantienen el control en muchos municipios y probablemente en algún o algunos de los estados y que pueden intervenir organizando fraudes u otorgando apoyos financieros en forma ilícita.

Otras medidas que pueden coadyuvar con la voluntad política de no intervenir en los procesos electorales, sería, en primer lugar, la de reformar la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Ya que actualmente las penas que se imponen en la mayoría de los delitos electorales son muy bajas y permiten a los posibles infractores estar en libertad durante el proceso y si son condenados, acceder a soluciones alternas para evitar la cárcel. Otra reforma importante sería desarrollar en un tipo penal los principios del artículo 19 constitucional en materia de uso de programas sociales con fines electorales. En la legislación mexicana no se considera al fraude electoral genérico como delito. Otra reforma que reforzaría el sistema punitivo electoral, sería justamente el crear el tipo penal del fraude electoral genérico que consistiría en términos generales en considerar como delito grave cuando dos o más personas participen en cualquier forma de conducta con la finalidad de alterar el resultado de un proceso electoral.

Podrían proponerse otras reformas importantes como la violencia política y la violencia política en razón de género, incluir en los tipos penales la figura de “aspirante a candidato independiente” como sujeto activo del delito. Esto podría dar mayores condiciones de equidad y certeza a las elecciones. Nuestro optimismo será sometido a la prueba de fuego en 2021. Esta magna elección tendrá que realizarse bajo condiciones de seguridad inéditas y el buen ejemplo de las elecciones de 2018 y 2019 podría refrendar nuestras esperanzas o probar que aún la clase política no está preparada para una competencia electoral libre y justa como el mecanismo fundamental para obtener el poder o para mantenerse en él.



HACIA LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL FRAUDE ELECTORAL

Jaime Cárdenas Gracia³

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Una aproximación al fraude electoral*. III. *El fraude electoral de 2006*. IV. *El fraude electoral presidencial de 2012*. V. *Conclusiones*. VI. *Conclusiones*

I. INTRODUCCIÓN

Desde 1828, hay constancia histórica de fraudes electorales en las elecciones presidenciales. En ese año el ganador de la elección Manuel Gómez Pedraza fue despojado de su triunfo electoral -elección indirecta- y se determinó que el ganador era el General Vicente Guerrero. Durante las múltiples presidencias del General Santa Anna y de Don Benito Juárez hubo acusaciones de fraude electoral, así como en el porfiriato. Conocidos por todos es el fraude electoral contra Francisco I Madero en 1910. Después de la Revolución, los fraudes fueron constantes durante el régimen de partido hegemónico hasta nuestros días. Muy pocas son las elecciones libres de sospecha. Desde la fundación del PNR en 1929, la Historia registra, o al menos discute la existencia o no, de seis fraudes electorales: el cometido en 1929 respecto a José Vasconcelos; el de 1940 en agravio de Juan Andreu Almazán; el de 1952 en menoscabo de Miguel Henríquez Guzmán; el de 1988 en relación con Cuauhtémoc Cárdenas; el de 2006 respecto a Andrés Manuel López Obrador; y, el de 2012, otra vez, para impedir que López Obrador llegara a la Presidencia de la República⁴.

³ Investigador Titular "C", del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

⁴ Taibo II, Paco Ignacio. et al., *Fraude 2012*, México, Movimiento Progresista, 2012, p. 47.

La realización de fraudes electorales no es un fenómeno menor, desprestigia la vida política y social del país. El fraude electoral contra Madero desencadenó la Revolución Mexicana. Durante el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917 existieron fuertes acusaciones de fraude. Una de ellas es la siguiente: En la séptima junta preparatoria del Colegio Electoral del Constituyente, el Diputado Fernando Lizardi intervino respecto a la credencial de Félix Palavicini, mismo que narra los hechos del 28 de noviembre de 1916, sobre el análisis de su credencial como diputado constituyente. Señala:

“La asamblea dispensó la segunda lectura del dictamen y pidió la discusión inmediata. El diputado Lizardi, que había sido Presidente de la Junta Computadora en el Distrito Federal, creyó honesto hablar en primer término contra el dictamen, refutando los argumentos de la Comisión en lo relacionado con el acto mismo del sufragio. Hizo notar que a pesar de que la brigada López de Lara, y varios otros grupos de tropa uniformada, fueron a votar por los contrarios del señor Palavicini, éste tenía mayoría de votos de los ciudadanos. Explicó que era totalmente falso el cargo de fraude electoral, pues de haber existido debía considerarse al Presidente de la Junta Computadora como cómplice y consignarlo por ese delito”⁵. El Diputado Lizardi en su argumentación intentó poner en claro la existencia de las irregularidades en el proceso electoral, analizó las causales de nulidad, y llegó a la conclusión en el caso del diputado Palavicini, que la única causa de invalidez que podía ser alegada era la del fraude en el cómputo, la que no quedaba probada⁶.

Ante estas evidencias históricas nos podemos preguntar por qué en el país del fraude electoral, el ordenamiento jurídico no lo prevé. Mi hipótesis es que mientras no concluyamos la transición a la democracia, la clase política simuladora no querrá hablar de él. Los políticos de la transición no concluyeron la transición, la interrumpieron. Los resortes del antiguo régimen se han modificado no para pasar a una situación más democrática sino para trasladar el poder del presidente a los poderes fácticos que subordinan y cooptan las instituciones. Las razones de esta torpeza han resi-

5 Palavicini, Félix, F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, Secretaría de Educación Pública, IJ-UNAM, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, t. I, 2014, pp. 79-80.

6 Congreso Constituyente 1916-1917, *Diario de los Debates, Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917*, t. I, edición facsimilar, México, Cámara de Diputados, 1916, pp. 127-129.

dido en la cortedad de miras de la clase política que ha preferido conservar y mantener el poder inmediato antes que empeñarse en la edificación de nuevas instituciones y reglas democráticas. Con la obstinación y la terquedad de esta clase política hoy estamos como sociedad en donde se supone no deberíamos estar, en una transición interrumpida⁷.

Nuestra clase política simuladora, miente y esconde sus verdaderos objetivos e intereses. Pretende a través de la simulación llegar a la verdad, lo que evidentemente es imposible, sin embargo, persiste en ello porque las fórmulas de la mentira le permiten acceder y mantenerse en el poder⁸. No obstante, es evidente que las razones que explican la incapacidad de la clase política nacional para terminar y consolidar la democracia no sólo son de orden interno. Existen razones externas que también lo explican. El elitismo de la globalización y sus grandes intereses económicos presionan a los gobernantes mexicanos y a los empresarios de nuestro país para que éstos actúen de acuerdo con las pautas que las empresas transnacionales y los organismos financieros internacionales determinan. El neoliberalismo, el modelo de desarrollo mundial vigente, es un obstáculo para la construcción de la democracia. A esos intereses económicos mundiales les interesa obtener mano de obra barata y extraer de los países emergentes las riquezas naturales necesarias para promover la riqueza de sus empresas y consolidar el papel hegemónico de las grandes potencias. El neoliberalismo se conforma con democracias simuladas, de fachada. No estimulan en los países emergentes democracias auténticas porque pondrían en riesgo sus negocios y su misma existencia. Democracias participativas, con instrumentos sólidos de vigilancia y control, constituirían obstáculos insuperables para el desarrollo del esquema neoliberal mundial.

II. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DEL FRAUDE ELECTORAL

Ninguna norma del ordenamiento mexicano vigente -constitucional, administrativa o penal- contempla lo qué es el fraude electoral ni lo define. Sin embargo, la historia política de México desde su independencia está marcada por el fraude electoral, aunque nunca oficialmente sea decretado por autoridad competente, la existencia de un fraude electoral a nivel presidencial.

⁷ Tuckman, Jo, *Mexico: democracy interrupted*, New Haven, Yale University Press, 2012, p. 6.
⁸ Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*, Madrid, ediciones Cátedra, 2011, pp. 176-177.

Manuel González Oropeza, nos recuerda que en la ley orgánica electoral de 1857 se contempló un catálogo de delitos para tipificar como conductas ilícitas las que se encaminaban a distorsionar la libertad electoral, tales como el cohecho, soborno, fraude o violencia. La consecuencia jurídica que preveía esa ley, en caso de acreditarse las conductas y la responsabilidad de los infractores, era la nulidad de las elecciones. La Constitución de 1857 en sus artículos 103 y 105 estableció los delitos oficiales que ameritaban responsabilidad política a cargo del presidente de la República: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma republicana de gobierno, ataque a la libertad del sufragio. Las consecuencias jurídicas, de proceder la responsabilidad política, eran: la remoción, la inhabilitación para ocupar cargos públicos, suspensión de derechos políticos del imputado y la nulidad electoral. Caso interesante para estos efectos es la precursora Constitución de Coahuila y Texas de 1827 que en su artículo 20.4 previó la pérdida de ciudadanía por vender el voto propio o comprar el ajeno⁹.

El fraude electoral debe analizarse jurídicamente desde una perspectiva constitucional, administrativa y penal. El Código Penal Federal dice en su artículo 386 lo siguiente: “Comete el delito de fraude el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido”. Es decir, analógicamente, todo fraude electoral implicaría dolo -engaño, simulación, manipulación, voluntad deliberada de cometer una conducta antijurídica- para obtener beneficios -el poder y los cargos públicos- y causar un daño a otro o a otros -la sociedad en su conjunto-.

Constitucionalmente podríamos adelantar que fraude electoral entraña la violación dolosa de los principios constitucionales, fundamentalmente de la libertad y autenticidad del sufragio, para alcanzar con esas conductas un triunfo electoral ilegítimo en detrimento de los adversarios políticos y de la sociedad en su conjunto.

⁹ González Oropeza, Manuel, “*Fraude electoral: crónica de una práctica inveterada*”, inédito, noviembre 4, 2019.

1. Elecciones auténticas y libres¹⁰

A. *¿Qué significa que la elección sea auténtica?*

- a. Es una elección en donde los ciudadanos, libremente y no las instituciones gubernamentales o los poderes fácticos deciden quiénes serán sus próximos gobernantes.
- b. Es una elección en donde existe competencia política y los participantes en ella están en igualdad de oportunidades para luchar por el acceso al poder.
- c. Una elección auténtica es aquella en donde existe equidad en la contienda.
- d. Una elección auténtica es aquella que se realiza en el respeto a la legalidad.
- e. Una elección auténtica es opuesta a las elecciones “apócrifas y fraudulentas”.
- f. Una elección auténtica se fundamenta en la libertad y en el voto razonado de los ciudadanos.
- g. Es una elección en donde no existe la compra, coacción, presión o inhibición del voto.
- h. Es una elección donde no existe rebase a los topes de gastos de campaña y en donde las reglas y principios electorales son observados.

B. *¿Qué significa que la elección sea libre?*

- a. Es aquella en donde los ciudadanos pueden evaluar las diferentes ofertas políticas, así como elegir de entre ellas de manera consciente e informada.
- b. Es aquella basada en el respeto pleno al derecho de información y los ciudadanos tienen acceso amplio a todas las fuentes de información relevantes.

¹⁰ Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999; Held, David, *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 2002; SARTORI, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza Editorial, 2005; y, Del Águila, Rafael y Vallespín, Fernando, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

- c. Es aquella que se ventila en un contexto de pluralismo informativo respecto a los ciudadanos (de los medios y en los medios de comunicación).
- d. Es aquella fundada en el “voto razonado”.
- e. Es una elección no constreñida ni sesgada.
- f. Es aquella en dónde los medios de comunicación no orientan a través de encuestas o de barras de opinión el sentido del voto de los ciudadanos para favorecer a sus intereses.
- g. Es aquella en donde los ciudadanos ejercen su voto sin dádivas de por medio.
- h. Es en síntesis aquella en donde los ciudadanos ejercen su soberanía y control originario sobre el poder político.
- i. En nuestro país, el fraude electoral suele propiciarse desde el poder formal -la presidencia de la República- o desde los poderes fácticos – partidos políticos, económicos y/o mediáticos- para con engaño, manipulación, error, o con ventajas indebidas, violentar los principios constitucionales del artículo 41 constitucional, e impedir que los ciudadanos ejerzan con libertad y autenticidad el sufragio y causar un daño a los adversarios y/o a la sociedad en su conjunto. Constitucionalmente puede o no darse mediante un esquema organizado, o sistemático, o grave. Sin embargo, para que se produzca los elementos fundamentales de su existencia son:
 - i. El empleo del dolo, engaño, manipulación, error, uso de ventajas indebidas en los procesos electorales;
 - ii. La violación de los principios constitucionales del artículo 41 constitucional, principalmente la libertad y autenticidad del sufragio; y,
 - iii. La obtención de un triunfo electoral ilegítimo en contra de los adversarios y de la sociedad.

Las consecuencias jurídicas de un fraude electoral en el orden constitucional serían: la invalidez de la elección, las responsabilidades políticas de los responsables, la destitución e inhabilitación en los encargos públicos, la suspensión de derechos políticos, amén de las responsabilidades que sean propias de otros ámbitos del Derecho.

En el ámbito del Derecho Administrativo, el fraude electoral implicaría además de la nulidad de la elección correspondiente, sanciones administrativas que podrían entrañar, entre otras: la disolución del partido responsable, la pérdida de registro de los candidatos responsables, y las multas a los infractores.

Desde el derecho penal, la Ley General de Delitos Electorales podría tipificar un fraude genérico y fraudes electorales específicos, con agravantes y calificativas, tomando en cuenta el carácter de los sujetos activos participantes en las conductas y la gravedad de los hechos. Desde luego, el fraude electoral en principio debe ser considerado un delito grave.

III. EL FRAUDE ELECTORAL DE 2006

La elección presidencial de 2006 ha sido la más cerrada en la historia contemporánea de México. La diferencia fue de poco más de 233 000 votos y favoreció formal y oficialmente al candidato Calderón del PAN (Partido Acción Nacional), partido de centro derecha, sobre Andrés Manuel López Obrador (Coalición Por el Bien de Todos) partido de centro izquierda. Votaron más de 41 millones de mexicanos que son parte de un padrón electoral de más de 72 millones. En condiciones de democracia consolidada, la elección y el proceso electoral vivido no debieran ser motivo de análisis y preocupación ulterior para los mexicanos, salvo el estudio del mismo por el mundo académico o de los respectivos equipos partidistas. Sin embargo, el proceso electoral en su conjunto fue puesto en duda por el candidato perdedor, el que pidió la apertura de todas las mesas de votación (más de 130 mil) y el recuento de “voto por voto, casilla por casilla”, además de insistir en un buen número de irregularidades acaecidas durante el proceso electoral, tales como: la injerencia indebida de la presidencia de la república que gastó más de 1700 millones de pesos en una campaña paralela, el desvío de recursos públicos hacia la campaña de Calderón, la

inequidad de los medios de comunicación electrónica, la participación ilegal de la clase empresarial y de la iglesia católica, entre otras, mismas que el Tribunal Electoral, máxima instancia judicial en la materia reconoció y admitió en su resolución de 5 de septiembre de 2006 pero que no las estimó suficientemente graves y determinantes para anular los comicios¹¹.

Las reivindicaciones y señalamientos del líder opositor no pueden ser considerados como parte de la aventura de un político populista y tercermundista que está molesto con los resultados electorales porque no le favorecieron y, que espera obtener algún beneficio político posterior. López Obrador no es un dirigente de esas características. Durante su vida política ha mostrado honestidad personal y compromiso con sus convicciones, algo muy difícil de encontrar en los ámbitos políticos de México y del mundo. Es un político que vive de manera frugal en un pequeño departamento de la ciudad de México, no tiene abultadas cuentas bancarias ni propiedades y, en su comportamiento cotidiano, actúa con austeridad. Ha defendido causas justas tanto en su gestión política como administrativa, sobre todo al frente del gobierno de la ciudad de México, en donde cuenta con altísimos apoyos de muy diversos sectores sociales. Es, en fin, un hombre querido por sus seguidores y, seguramente, desde la época del General Cárdenas no ha habido otro con ese tirón popular.

Para comprender sus reivindicaciones y señalamientos, es preciso ubicarlos en el contexto de la transición a la democracia en México. Desde 1988, el país, mediante un buen número de reformas electorales y a partir de la presión social, ha ido modificando las características de un régimen autoritario que durante más de siete décadas gobernó el país. Las reformas electorales permitieron contar con una autoridad independiente del gobierno, encargada de organizar las elecciones (el anterior Instituto Federal Electoral) y, con un Tribunal Electoral especializado, competente para conocer de impugnaciones y validar los resultados electorales. Además, las modificaciones electorales de 1996 fortalecieron el financiamiento público y, en teoría, limitaron el financiamiento privado. No obstante, desde la elección presidencial de 2000 que llevó a Vicente Fox a la presidencia, se evidenció que esas reformas no eran suficiente-

11 Cárdenas Gracia, Jaime, *La nulidad de la elección presidencial*, México, Tirant lo Blanch, 2018.

mente profundas y que era necesario realizar algunos importantes ajustes. Entre esos ajustes, hay coincidencia en fortalecer los instrumentos de fiscalización a los ingresos, egresos y patrimonio de los partidos al igual que regular el papel de los medios privados de comunicación electrónica (televisión y radio) que estaban fuera del control de la autoridad electoral durante las campañas. Igualmente existía consenso –por la inequidad que producen entre los contendientes– en limitar o prohibir las actividades electorales fuera de las campañas, que en México se conocían como “precampañas” y “antecampañas” y, en atemperar el papel que los gobernantes desempeñan durante las mismas.

Algunos sectores políticos y sociales también pedían la derogación del financiamiento privado, pues éste ha sido fuente de escándalos de corrupción política que conciernen a las principales fuerzas políticas del país. A este respecto, es conocido como el ex presidente Carlos Salinas de Gortari en 1993 pidió a cada uno de los empresarios más importantes del país un donativo para el PRI de 25 millones dólares a fin de afrontar las elecciones presidenciales de 1994. En el caso del PAN, Fox llegó a la presidencia de la República mediante un esquema de financiamiento ilegal, privado y paralelo a su coalición –los “Amigos de Fox”–, mismo que le costó a su partido y al Partido Verde Ecologista de México una multa de aproximadamente 500 millones de pesos. En el PRD, quedó de manifiesto el *modus operandi* del empresario Carlos Ahumada, mismo que presumiblemente aportaba recursos privados a precandidatos en las primarias de ese partido, a cambio de contratos de construcción de obras públicas y privilegios gubernamentales en el otrora Distrito Federal.

Las deficiencias jurídicas del sistema electoral mexicano no fueron corregidas por el Congreso mexicano, y se arribó al proceso electoral de 2006 con las mismas reglas del 2000. Asunto grave, dado que los poderes fácticos, medios de comunicación y clase empresarial principalmente, quedaron fuera de los controles jurídicos de la autoridad electoral. Además, el Consejo General del anterior Instituto Federal Electoral que se nombró a finales de 2003, no tuvo el respaldo de la izquierda mexicana y, desde la designación de los miembros del máximo órgano electoral del país, éstos recibieron cuestionamientos, tanto del PRD como de secto-

res académicos, por los vínculos que algunos de ellos tenían con las dirigencias del PAN y del PRI. La autoridad electoral preparó el proceso electoral bajo un velo de descrédito y la sospecha que le afectaba a ella misma, en un ambiente político en donde abundó el dinero privado en las campañas; existió abierta injerencia del presidente Fox respaldando en actos públicos y privados al candidato Calderón; hubo presencia de la clase empresarial en los medios de comunicación electrónica brindando apoyo al candidato del PAN, lo que la ley electoral mexicana prohibía desde entonces en el artículo 48.13 del COFIPE de la época; la televisión y la radio actuaron con marcada parcialidad durante el proceso electoral a favor del candidato del PAN; existió una fuerte campaña negra del PAN a través de “spots” en la televisión y en la radio en contra del PRD, prohibida por la ley pero consentida durante meses por el órgano electoral; se desviaron recursos públicos de programas sociales hacia la candidatura de Calderón; el alto clero mostró su apoyo a Calderón; y hasta dirigentes extranjeros, como el ex presidente español Aznar hicieron proselitismo en México a favor de Calderón. Todo ese ambiente no auguraba elecciones equitativas y en igualdad de oportunidades entre los contendientes y los partidos y, parecían confirmar las lecturas políticas que desde hacía muchos meses se realizaban en México, en el sentido que la clase empresarial y la oligarquía política por ningún motivo aceptaría a un presidente como López Obrador.

Previamente, los adversarios de López Obrador intentaron eliminarlo de la contienda política del 2006. En 2004 a través de una operación política acordada por el ex presidente Carlos Salinas y por Diego Fernández de Cevallos, los que decidieron destapar un escándalo de corrupción política que afectaba a colaboradores de López Obrador y en donde las pruebas han señalado contundentemente que éste no tuvo intervención alguna en los hechos. Con una amplia operación de medios de comunicación electrónica, durante meses se intentó desacreditar la imagen pública de honestidad de López Obrador. Los orquestadores de la estrategia fracasaron en su propósito, pero no cejaron en su intención. La siguiente arma de los enemigos de López Obrador consistió en privarlo de su inmunidad¹²,

12 Cárdenas Gracia, Jaime, “Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, número 116, mayo-agosto de 2006, pp. 371-403.

argumentaron que había desacatado una orden judicial que ordenaba suspender las obras públicas de construcción de una calle que comunicaría a los habitantes de la ciudad de México con un hospital. La finalidad de la maniobra consistía en someterlo a proceso penal, aprovechando que la Constitución mexicana de manera muy atrasada establece que con el auto de sujeción a proceso se suspenden los derechos políticos, lo que, de haberse dado, le hubiese impedido postularse como candidato a la presidencia de la República. Ante lo burdo de la maniobra, la sociedad reaccionó y a través de movilizaciones sociales de miles de personas, se logró detener el proceso legal y político que regresaría a la sociedad mexicana a etapas democráticas ya superadas.

Los hechos se agravaron a partir del día de la jornada electoral —el 2 de julio de 2006— por las torpezas de la autoridad electoral. Uno de los instrumentos que más se había acreditado en los últimos procesos electorales en México era el programa de resultados preliminares (PREP) que difunde a la opinión pública el mismo día y momento a momento la información sobre la votación en cada circunscripción electoral y en cada mesa de votación. Ese programa dio a conocer información incompleta sobre las votaciones y dejó fuera de la difusión pública los datos de un buen número de mesas receptoras de voto. La percepción social sobre ese instrumento parecía indicar que había sido diseñado para resaltar artificialmente una ventaja a favor de Calderón, pues la información no reflejaba las altas y bajas de la votación ciudadana ni los cruzamientos en las tendencias entre el candidato López Obrador y Calderón, sino que los resultados aparecían en una línea continua, lo que no se avenía con la composición geográfica y política del país. La autoridad electoral no pudo dar el día 2 de julio información sobre el ganador.

Ante el fracaso de los sistemas informáticos, se señaló que tal como lo indicaba la ley, había que esperar a los recuentos que en cada distrito electoral se iniciarían a partir del día 5 de julio. La autoridad electoral ordenó a los responsables de los distritos electorales que se evitara abrir las urnas y que el cómputo de votos se hiciese con los datos de las actas de escrutinio de cada mesa de votación. El resultado final arrojó la diferencia 0, 58% a favor de Calderón, que posteriormente el Tribunal Electoral fijaría en 0,

56%, pero las dudas se incrementaron, pues en la mayoría de los casos en los que se abrieron las urnas en los consejos distritales, se encontraron inconsistencias, desde errores aritméticos en la sumatoria de votos hasta alteraciones en los resultados que se habían consignado en las actas de cómputo y que no coincidían con la votación efectivamente recibida.

La autoridad electoral en lugar de admitir y reconocer sus errores entró en un litigio mediático con los partidos y el equipo que respaldaba a López Obrador. Los asesores jurídicos de éste y sus simpatizantes empezaron a asumir que el camino jurídico y político para revertir la situación y aclarar el resultado de la elección presidencial, consistía en hacer el recuento total de los votos, además de señalar todas las irregularidades del proceso electoral. Para lograrlo interpusieron ante el Tribunal Electoral los recursos jurídicos pertinentes – 240 juicios de inconformidad¹³– en los que demandaron la apertura de las urnas, el recuento de los votos y la nulidad de la elección presidencial. Al mismo tiempo iniciaron movilizaciones populares y “plantones” en las principales calles y avenidas del centro histórico de la ciudad de México como medidas de resistencia civil. Los sectores empresariales y los medios electrónicos de comunicación han mantenido con profusión la crítica a estas herramientas de lucha política que se ha mantenido durante mucho tiempo, sobre todo después de que el Tribunal Electoral confirmó el triunfo de Felipe Calderón.

México vivió momentos aciagos, pues, aunque el Tribunal Electoral haya validado el triunfo de Calderón, éste fue considerado por los sectores de izquierda y algunos otros, como un presidente ilegítimo colocado en el cargo por los intereses mediáticos y económicos del país. En esa tesitura, parecía que el escenario más promisorio para la paz en México consistía en una salida institucional al conflicto por parte del Tribunal Electoral. Sin embargo éste rechazó las pretensiones de López Obrador: la petición de abrir y recomtar todos los votos fue satisfecha de manera parcial y el órgano jurisdiccional ordenó abrir poco más del 9% de los paquetes electorales; en cuanto a los 240 juicios de inconformidad promovidos por la “Coalición por el Bien de Todos”, y a pesar de que el Tribunal anuló por inconsistencias casi 240 000 votos

¹³ En total, los partidos políticos y coaliciones que participaron en el proceso electoral de 2006, promovieron un total de 376 juicios de inconformidad.

de todos los partidos, estimó que no había cambio sustancial en las tendencias en la votación; y respecto a la resolución final que calificó la elección en su conjunto, el Tribunal ratificó el triunfo de Calderón y no apreció como suficientes los señalamientos de López Obrador, ya sea porque a su juicio faltaron pruebas o porque los señalamientos se consideraron no graves y “determinantes” para anular los comicios. Si se hubiese producido la anulación, de acuerdo al anterior artículo 84 de la Constitución mexicana vigente, el Congreso por mayoría de votos debía nombrar a un presidente interino y convocar a elecciones extraordinarias a celebrarse después de 14 meses¹⁴.

Un escenario de nulidad de la elección presidencial con el consiguiente nombramiento de un presidente interino, pudo haber distendido el ambiente político, sobre todo si el presidente interino recibía un fuerte consenso del Congreso. Los meses del presidente interino hubieran servido para aprobar una reforma electoral y política que hubiese permitido la organización de elecciones extraordinarias bajo reglas e instituciones más equitativas. Sin embargo, el Tribunal Electoral no siguió ese camino.

El dictamen del 5 de septiembre de 2006 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁵ que calificó la elección presidencial contiene un gran número de inconsistencias jurídicas, que son inexplicables desde el trabajo previo del propio Tribunal. El órgano jurisdiccional echó por la borda con esta resolución su prestigio ganado en otras sentencias y, lo que es peor, nos regresó a etapas democráticamente superadas.

Entre estas inconstancias y absurdos jurídicos podemos mencionar las siguientes.

- A. Se violó el artículo 17 constitucional. La resolución no fue completa ni imparcial. Se quedó en el análisis de las irregularidades esgrimidas por la Coalición por el Bien de Todos,

¹⁴ El primer párrafo del artículo 84 de la Constitución indicaba: “En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho...”

¹⁵ La Comisión dictaminadora que formuló el proyecto de dictamen estuvo constituida por los magistrados electorales Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y por Mauro Miguel Reyes Zapata.

pero no trascendió esos señalamientos, cuando su deber era apreciar las distintas etapas del proceso electoral con una visión jurídica superior, que era la de la determinación sobre la manera en que se cumplieron en el proceso los principios constitucionales, principalmente los aplicables a la materia electoral. Es decir, dejó de aplicar la teoría de la determinancia cualitativa que uso en el caso Tabasco en 2001.

- B. La resolución señala que la etapa de calificación de la elección presidencial no es de carácter contradictorio. Sin embargo, la redacción del dictamen fue una suma de desvirtuaciones de las pretensiones de la Coalición por el Bien de Todos, todas ellas de carácter contencioso.
- C. La resolución no tomó en cuenta todo el ordenamiento jurídico. Excluyó normas como el en esa época vigente artículo 9. 1 inciso f) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, aduciendo que no se pueden requerir pruebas que no se hayan aportado directamente por los promotores de los medios de impugnación, en tanto que la calificación de la elección constituye un procedimiento no contencioso.
- D. No aplica la suplencia de la queja, no resuelve con plena jurisdicción y no acuerda diligencias para mejor proveer. Todas ellas figuras jurídicas previstas en la ley y aplicables al caso, que le hubieran dado al Tribunal la posibilidad de esclarecer plenamente las circunstancias del proceso electoral ordenando la práctica de pruebas e investigando.
- E. Fue un Tribunal extraño porque regañó. Llamó la atención al expresidente Fox y al Consejo Coordinador Empresarial. Un Tribunal no está para regaños sino para resolver conforme a Derecho, lo que implicaba entre otras cosas, dar vista a las autoridades competentes – al anterior Instituto Federal Electoral, ministerio público federal, Congreso de la Unión- con las irregularidades cometidas por el presidente Fox y el Consejo Coordinador Empresarial, para que se siguieran los procedimientos legales correspondientes y, en su caso, se aplicasen las sanciones.

- F. Asumió la doctrina de los actos propios para pasar por alto las campañas negras y desvirtuar los señalamientos de la Coalición: si tú hiciste campaña negra no puedes alegarla, cuando lo que estaba en juego es la calidad del proceso electoral, independientemente de quién cometió las irregularidades.
- G. No hay un análisis de cómo el conjunto de las irregularidades impactaron en el proceso. Es básicamente una resolución que contradice una a una las irregularidades invocadas, sin comprenderlas y argumentarlas en su integridad.
- H. Más que una sentencia parece una contestación de demanda y los magistrados parecen abogados de una parte demandada inexistente.
- I. Hay muchos análisis incompletos, así, por ejemplo, cuando se estudian las menciones de los noticieros de radio y televisión a los candidatos, se dice que López Obrador fue el candidato que tuvo más menciones en ellos, pero no se dice que fue el candidato con más menciones negativas.
- J. La aprobación del dictamen no fue producto de una deliberación pública entre argumentos y razones. El órgano colegiado perdió sentido y no le dio a la sociedad la posibilidad de conocer las distintas posturas y matices entre los magistrados. Hubo por tanto un déficit con la transparencia y con el principio de acceso a la información. Fue un Tribunal opaco.
- K. Señala que las irregularidades no fueron determinantes y graves para invalidar el proceso, pero no indica bajo qué condiciones esas irregularidades hubiesen sido consideradas graves y determinantes para la anulación. Hay un déficit de argumentación en donde la carga de la prueba y la argumentación correspondió, según el dictamen, en exclusiva a la Coalición, cuando le debió corresponder al Tribunal, dado el carácter no contencioso de la calificación electoral y al papel que constitucionalmente le corresponde.

Estos señalamientos y otros más colocaron al Tribunal como un Tribunal político subordinado al poder en turno. El juicio del presente, del futuro y de la Historia no les será favorable. En

elecciones pasadas, el Tribunal había aplicado lo que se conoció en la teoría electoral mexicana como “causal abstracta de nulidad” y con ella anuló tanto elecciones de gobernador como de alcaldes y de diputados. Esa causal estimaba que un proceso electoral es inválido si no se respetan los principios constitucionales de libertad de sufragio, equidad en los procesos electorales, certeza e independencia de las autoridades electorales¹⁶. Al resolver la calificación electoral de 2006, el Tribunal no hizo uso de la misma y, lo que es peor, se olvidó de preceptos legales secundarios que le obligan a allegarse de elementos probatorios y de suplir la deficiencia de las impugnaciones, dado el carácter de orden público y la trascendencia que los procesos electorales tienen para presumir la existencia de un Estado de Derecho y la vigencia de la democracia.

Es verdad, que uno de los problemas de la transición a la democracia en México ha estribado en considerarla sólo en términos de modificación de reglas e instituciones electorales, lo que a todas luces resulta fundamental pero que debe ser completado con otras modificaciones institucionales como las relativas al sistema de gobierno presidencial y posiblemente su transformación por formas parlamentarias, al federalismo, al sistema de justicia y, sobre todo, las referentes a las condiciones de vida de más de 50 millones de mexicanos que viven en la pobreza. En México no hemos tenido una clase política visionaria que entienda la transición como algo más que reglas electorales, mismas que en este momento se encuentran agotadas porque no resuelven el problema de la equidad entre los partidos, ni ponen freno con contundencia al papel que los empresarios y los medios de comunicación electrónica han jugado en las últimas elecciones presidenciales. La transición no es un asunto sólo de alternancia política ni del desmontaje del partido hegemónico que gobernó durante setenta años. La transición tiene que ver con una modificación integral a las instituciones¹⁷. La mayoría de la clase política no ha comprendido que el futuro de la democracia y del país depende de ello.

16 Constituye la tesis de jurisprudencia S3ELJ 23/2004 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

17 La bibliografía sobre la transición a la democracia es muy extensa, entre los clásicos debe citarse a: O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe, y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 vol., Buenos Aires, Paidós, 1988; Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991; Linz, Juan y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

La lucha de López Obrador no es por tanto la lucha de un político más que a toda costa desea ser presidente de México, es la lucha de un líder que pidió a las instituciones aclarar las condiciones efectivas en que se dio la elección presidencial de 2006, para que a partir de ese análisis discutir con seriedad el cambio de las reglas e instituciones, tanto electorales como de ejercicio y de control de poder, para concluir nuestra transición a la democracia. El futuro estuvo en las manos de los siete magistrados que componen la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, pero lo desperdiciaron. La decisión que adoptaron el 5 de septiembre de 2006 ha marcado la Historia de México.

IV. EL FRAUDE ELECTORAL PRESIDENCIAL DE 2012

Desde el inicio del proceso electoral de 2012 se percibieron algunas de las características que prevalecieron en él: exceso en el gasto electoral; judicialización de sus etapas; uso de los programas públicos y del presupuesto para apoyar a los futuros candidatos, sobre todo del PRI; compra y coacción del voto; propaganda política encubierta con el apoyo de los grandes medios de comunicación electrónica y uso de las encuestas con fines de propaganda electoral; esquemas de financiamiento paralelo e ilícito; la presencia visible e invisible del crimen organizado; y, la aparición de un movimiento social juvenil que rechazó las condiciones del proceso electoral y sus resultados, principalmente por el papel indebido que los medios de comunicación electrónica jugaron en él y en la vida pública del país (El movimiento estudiantil #YoSoy132)¹⁸.

El exceso de gasto en las campañas se expresó desde las primeras semanas de la campaña electoral. Así, el 26 de abril de 2012 los representantes de los tres partidos de la coalición Movimiento Progresista presentaron una queja por violación al tope de gastos de campaña por parte del candidato priísta y solicitaron “medidas cautelares para hacer cesar la conducta denunciada, a fin de preservar el principio de equidad y garantizar la validez de la elección”. Se entregaron pruebas que sustentaban la estimación de que al 24 de abril de 2012 el candidato del PRI había realizado un gasto de campaña que ascendía ya a la cantidad de \$374’920,338.21, tan sólo en rubros de gastos como anuncios de bardas y espectaculares, así como

¹⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, La crisis del sistema electoral mexicano, México, UNAM, 2014.

en la realización de actos, con lo que rebasaba lo permitido en \$38'808,254.05¹⁹.

El 5 de junio de 2012, la coalición Movimiento Progresista presentó una ampliación a la queja en contra del PRI por violación al tope de gastos, solicitando medidas cautelares, pues se evidenció que al 2 de junio, el candidato Peña Nieto ya había gastado \$719'500,989.00 tan sólo en propaganda y actos de campaña cuantificables, rebasando el tope en \$383'388,905.17. Es decir, más del doble de lo legalmente permitido²⁰.

Posteriormente, el 10 de julio de 2012, los partidos de la coalición de izquierda presentaron una segunda ampliación de queja por rebase de gastos por parte del PRI. Según las estimaciones de esa Coalición el gasto de campaña de Peña Nieto para el periodo del 3 al 27 de junio de 2012 era entonces de \$1,173'486,884.00. Esto es, entre la primera queja interpuesta el 26 de abril del 2012 y la del 10 de julio del mismo año, la coalición PRI-PVEM –según la Coalición Movimiento Progresista- había gastado únicamente para campaña presidencial, y “tan sólo en propaganda y actos de campaña cuantificables”, la cantidad de \$1,892'987,873.00. Por último,

19 Carta de Andrés Manuel López Obrador a los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, misma que fue presentada ante ellos el 8 de agosto de 2012. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación rechazó durante el desahogo del Juicio de inconformidad 359/2012 dicha carta porque ese órgano jurisdiccional estimó que se trataba de una solicitud de coadyuvancia extemporánea. En la carta se exponía la síntesis de los agravios que la Coalición Movimiento Progresista habían expresado en el juicio de inconformidad y se acompañaba de pruebas ya ofrecidas al Tribunal y de algunas otras pruebas supervenientes. En términos técnico-jurídicos era un escrito de pruebas y alegatos presentado por el candidato afectado por la realización de unas elecciones presidenciales que no fueron ni libres ni auténticas. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, haciendo una lectura letrista del párrafo tercero del artículo 12 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consideró que los escritos del candidato coadyuvante debían presentarse exclusivamente en los plazos previstos para interponer el juicio de inconformidad. Cualquier escrito posterior no podía ser admitido. Tal decisión violentó los artículos 1 y 17 de la Constitución y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El artículo 1 de la Constitución se infringió porque el Tribunal Electoral no hizo ni una interpretación “conforme” ni una interpretación “pro homine” del artículo 12 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral afectando con ello el derecho de acceso a la justicia de Andrés Manuel. Los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se vulneraron porque el tribunal no garantizó el derecho de toda persona a ser oída y el derecho de toda persona a un recurso sencillo. La interpretación del Tribunal fue la más limitada posible en el marco de los derechos fundamentales. Para el Tribunal la coadyuvancia sólo puede presentarse en la etapa inicial de la impugnación –dentro de los plazos previstos para la interposición del juicio de inconformidad- pero no en la etapa de instrucción –de pruebas y alegatos- como era el caso. Al realizar lo anterior se impidió que Andrés Manuel accediera a la justicia de manera directa –artículo 17 de la Constitución- y se trastocó el inciso c) del párrafo tercero del artículo 12 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que faculta al coadyuvante a ofrecer y aportar pruebas dentro de los plazos establecidos en la ley que son los que corresponden al periodo de instrucción en los que se encuentra actualmente el juicio de inconformidad planteado por la coalición Movimiento Progresista. La lectura del Tribunal además de formalista en extremo sienta un precedente muy negativo en términos de derechos ciudadanos, pues contribuye a monopolizar en los partidos políticos las impugnaciones en contra de los resultados electorales. Es una resolución de sabor y estilo partidocrático. Los candidatos en la impugnación tienen poco que decir y poco que aportar. El peso fundamental del reclamo, de la legitimación, recae sólo en los partidos. Los candidatos son casi inexistentes en estas etapas procesales y los ciudadanos de plano no existen en ellas.

20 El tope de gastos de la campaña presidencial en el año 2012 fue de \$ 336, 112, 084.16 (Trescientos treinta y seis millones ciento doce mil ochenta y cuatro pesos 16/100 M.N.).

el 12 de julio de 2012, en el juicio de inconformidad 359/2012, se sostuvo que la coalición Compromiso por México había erogado en la campaña la cantidad de \$4,599'947,834.00, que era lo que hasta entonces se había podido acreditar por la coalición de izquierda²¹.

La judicialización del proceso electoral fue una de las características permanentes del proceso electoral federal de 2012. Bastaba seguir la prensa de esos meses para advertir cómo los partidos y coaliciones presentan permanentemente quejas e impugnaciones ante la autoridad electoral federal que después de resueltas —en los casos en que así ocurría— eran impugnadas ante las diversas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cualquier estrategia electoral era inmediatamente contestada por la fuerza política adversaria a través de una denuncia o por medio de una impugnación. Esas conductas debieran ser encomiables si hubiesen estado estuviesen guiadas para salvaguardar el acceso a la justicia, la legalidad y equidad del proceso. Sin embargo, la judicialización del proceso electoral federal de 2012 tuvo que ver poco con la garantía de la legalidad electoral y mucho con la estrategia general de comunicación de cada partido o coalición. Las estrategias pretendieron instrumentalizar jurídicamente el proceso para ganar espacios públicos y atraer la atención de los ciudadanos hacia reales o pretendidas irregularidades electorales. La judicialización del proceso fue parte del modelo mediático de esta elección. Fue una forma de la propaganda electoral por otras vías que dificultó el funcionamiento de las autoridades electorales y, que desde nuestro punto de vista implicó el descuido por parte de las autoridades electorales federales de los asuntos importantes que condicionaron la constitucionalidad y calidad del proceso electoral federal: la presencia indebida del poder mediático y el exceso ilícito de recursos durante el proceso electoral federal.

Para probar la judicialización del proceso electoral de 2012, basta ver el informe de 23 de agosto de 2012 del Secretario Ejecutivo al Consejo General del anterior IFE para corroborarlo²². Según ese informe, que no se ocupa de las quejas de fiscalización, sino exclusivamente de los procedimientos ordinarios y especiales sanciona-

21 Consúltense el Juicio de Inconformidad de la Coalición Movimiento Progresista presentado el 12 de julio de 2012 ante las autoridades electorales (JIN 359/2012), páginas 226 y siguientes.

22 Fuente Instituto Federal Electoral: "Informe que presenta el Secretario del Consejo General en cumplimiento al artículo 10 del Reglamento de quejas y denuncias del Instituto Federal Electoral", de fecha 23 de agosto de 2012, 19 páginas.

dores²³- del 7 de octubre de 2011 al 23 de agosto de 2012, se radicaron en el anterior IFE 442 quejas o denuncias como procedimientos especiales sancionadores²⁴, solamente en oficinas centrales.

Una tercera característica del proceso entrañó el uso ilegal de los recursos presupuestales federales, estatales y municipales para apuntalar a los distintos candidatos. El gobierno federal destinó ese año millones de pesos de los programas sociales con fines claramente clientelares y de manipulación social. Los gobiernos estatales y municipales hicieron lo propio. ¿Cómo evitar esta simulación? La fiscalización de los recursos públicos en México es del todo precaria. La Auditoría Superior de la Federación, por ejemplo, ejerce ese control muy limitadamente cuando el proceso electoral ya ha concluido. En cuanto a las autoridades electorales, éstas concluían la revisión de los informes de gastos de campaña y resolvían las quejas en materia de fiscalización cuando el proceso electoral ya ha sido validado.

En la prensa escrita del país se informó que el 12 de junio de 2012, en Toluca, Estado de México, en la casa oficial del gobernador del Estado de México, 16 gobernadores del PRI se reunieron con el candidato presidencial Peña Nieto y su equipo de campaña²⁵. Se adujo que en esa reunión se establecieron “cuotas” de votos que cada gobernador tenía que obtener, aunque los coordinadores de la campaña de Peña Nieto lo negaron. Por ejemplo, se dijo que Eruviel Ávila, gobernador del Estado de México, se comprometió a conseguir 2 millones 900 mil votos. Estos hechos implicarían el empleo de recursos públicos a través de programas sociales o por otras vías para lograr ese objetivo político de carácter ilícito.

El día 2 de agosto de 2012, Ricardo Monreal Ávila, coordinador de campaña de la Coalición Movimiento Progresista, dio a conocer la existencia de la cuenta 806935 de Scotiabank, que pertenece al gobierno del Estado de México, pero que aparentemente administraba el coordinador de la campaña de Enrique Peña Nieto. Esta cuenta administró en inversiones, de febrero a junio de 2012, alrededor de 8 mil millones de pesos, quedando otra vez con

23 Sobre los procedimientos especiales sancionadores véase Roldán Xopa, José, *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, México, Colección Cuadernos para el Debate número 1, IFE, 2012.

24 Al 31 de agosto de 2012 se habían presentado en oficinas centrales 446 quejas y en los órganos desconcentrados durante el proceso electoral 924 quejas. Fuente: Instituto Federal Electoral.

25 Periódico “La Jornada” 13 de junio de 2012.

un saldo menor, a finales del mes de junio de 2012. Aun cuando los dirigentes del PRI, el banco y el gobierno del Estado de México, respondieron que se trataba de un infundio.

La compra y coacción del voto hizo acto de presencia en el proceso electoral de 2012. Pedir el sufragio a cambio de bienes es toda una tradición en nuestro país, en donde la clase política lucra electoralmente con la pobreza y la desigualdad. Seguramente una de las caras más reprensibles de la vida política y formalmente democrática de México tiene que ver con estas prácticas que nos avergüenzan a todos pero que hemos sido incapaces de evitar, verbigracia, a través de una reforma electoral preventiva y de otra penal que considere que cualquier conducta que signifique compra o coacción del voto constituye un delito similar a los que conforman el catálogo de delitos de delincuencia organizada.

La compra del voto se dio prácticamente en todo el país, pero fue más acentuada en las zonas rurales y marginadas de carácter urbano. En estos lugares se registró el mayor nivel de participación ciudadana del país, contrario a lo sucedido en las anteriores elecciones presidenciales y por encima de la media nacional registrada en los actuales comicios. Por ejemplo, en los tres distritos con más población rural de Yucatán, se registró una participación promedio del 86 por ciento. En Chiapas, la participación ciudadana, con respecto al 2006, se incrementó en 118 por ciento. En el medio urbano, con relación al 2006, la participación creció en 5.16%, mientras en el medio rural aumentó en 23.37%.

Para la obtención de los votos, los candidatos entregaron dinero en efectivo, comida, materiales de construcción y otras dádivas, aprovechando la pobreza extrema de millones de mexicanos que carecen hasta de lo indispensable. Solamente la coalición “Compromiso por México” –PRI-PVEM- entregó cerca de trescientos utilitarios diversos, desde licuadoras y estufas eléctricas a camisetas y cosméticos para mujer.

La prueba de que esa elección presidencial fue definida por el uso del dinero para la compra de votos es que, en las ciudades, las tendencias electorales fueron distintas a las del medio rural, y no sólo porque en las primeras hay más información, sino

también porque en ellas, los partidos no aplicaron la estrategia de comprar votos a integrantes de las clases medias. En las casillas urbanas, que son el 65 por ciento del total, según cifras oficiales, Peña Nieto superó a Andrés Manuel López Obrador con 528 mil 383 votos. Los otros casi tres millones de votos de ventaja los obtuvo el candidato de la coalición “Compromiso por México” en el medio rural.

En las 902 casillas especiales instaladas en todo el país, en las que los ciudadanos sufragaron libremente, el resultado fue completamente distinto: por Josefina Vázquez Mota votó el 27.8%; por Enrique Peña Nieto 28.1%; por López Obrador 41.0%; por Gabriel Quadri 1.6%; candidatos no registrados 0.2%; y votos nulos 1.2%. En este tipo de casillas, el candidato de la coalición “Compromiso por México” sólo gana en 4 estados de las 32 entidades de la República.

Organizaciones No Gubernamentales de observación electoral como Alianza Cívica, en el informe que remitieron a las autoridades electorales concluyeron que el 28.4% de los sufragios fue comprado, que en el 21% de las casillas que vigiló esa organización existieron reportes de violación al voto secreto, y que el 18% de los ciudadanos por ellos encuestados expresaron que fueron presionados para votar²⁶. Agregaron en su informe que existía una correlación entre el dinero de las campañas y los resultados electorales.

La propaganda encubierta vía los medios de comunicación electrónica fue hartamente significativa. En 2006 se emplearon las campañas negras. Para 2012 estaban desacreditadas constitucionalmente porque se prohibían al igual que la compra de tiempos en radio y televisión. El monitoreo elaborado por la UNAM a solicitud del anterior IFE señaló que el candidato del PRI-PVEM ocupó el mayor tiempo destinado por los noticiarios de radio y televisión, y aun cuando no se calificaron notas informativas correspondientes a los géneros de opinión, análisis y debate, de 3 mil 853 valoraciones de los cuatro candidatos, Peña Nieto tuvo

26 Boletín de prensa de Alianza Cívica, A.C., de 3 de julio de 2012.

668 menciones positivas y 480 negativas, mientras López Obrador recibió 477 valoraciones positivas y 974 negativas.

Empresas como GEA-ISA/Milenio, El Universal/Buendía y Laredo, BGC/Excélsior, Consulta Mitofsky/Radio Fórmula/Televisa, entre otras, se dedicaron a difundir resultados día a día que no correspondieron con los resultados oficiales finales y cuyo propósito fue proyectar la imagen de que el candidato del PRI-PVEM era inalcanzable. Por ejemplo, la encuesta GEA-ISA/Milenio se difundió diariamente en periódicos, radio y televisión, durante toda la campaña. El 27 de junio de 2012, último día de campaña, el diario Milenio, en titulares, sostuvo que –“tras 101 días de seguimiento diario electoral” Peña Nieto mantiene una ventaja de 18.4%, casi tres veces superior al resultado oficial.

La manipulación de los medios de comunicación electrónica se tradujo según nuestro punto de vista en propaganda disfrazada, promovida por los dueños de empresas de medios de información para eludir la prohibición expresa a los particulares de contratar tiempos en radio y televisión. Es decir, se violaron los otrora párrafos 2 y 3 del inciso g), de la base III, del artículo 41 de la Constitución, así como los artículos 49.3 y 49.4 del anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral que estableció los lineamientos y los criterios de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos durante el proceso electoral 2011-2012”.

El caso Monex²⁷ se conoció el día 26 de junio de 2012. El Partido Acción Nacional presentó una denuncia ante el anterior IFE y la FEPADE, entregando como pruebas dos tarjetas Monex Recompensa, con sus respectivos testimonios notariales, de dos ciudadanos de Guanajuato que aseguraron haber recibido estos monederos electrónicos como pago por su desempeño en la estructura electoral del PRI. En su escrito, el PAN demandó la investigación correspondiente, asegurando que el PRI había destinado 700 millones de pesos para este propósito.

Después, la coalición “Movimiento Progresista” recibió 33 facturas y una relación de depósitos para la adquisición de tarjetas Monex por un monto de 108 millones 200 mil, 764 pesos. En dichas facturas aparecen como clientes el Grupo Comercial Inizzio, S.A. de C.V. y la Importadora y Comercializadora Efra, S.A. de C.V., los cuales compraron a Monex 10 mil 674 tarjetas, con sus respectivas cargas de “saldos prepago”. Tres días después, el 15 de julio de 2012, en entrevista con el periódico Reforma, el director de Monex, admitió tácitamente la autenticidad de las facturas.

El día 19 de julio de 2012 el PRI aseguró que había contratado a la empresa Alkino Servicios y Calidad, S.A. de C.V. para

²⁷ El día 23 de enero de 2013 por mayoría de votos -5 votos contra 4- el Consejo General del IFE se pronunció sobre la parte nodal del caso Monex y determinó que no había violaciones sustanciales. Para la Unidad de Fiscalización del IFE y para la mayoría de los consejeros electorales, el PRI acreditó el origen y el destino lícito de los fondos y, que el único error que cometió fue clasificar esos recursos como gasto ordinario. La investigación y la decisión del IFE es muy deficiente. El caso Monex es muy importante para evidenciar las inadvertencias y las complicidades de la autoridad electoral federal con el PRI, principalmente de la Unidad Técnica de Fiscalización. Esta nunca se percató, a pesar del contrato entre el PRI y la empresa Alkino, que se contrató un crédito por sesenta y seis millones trescientos veintiséis mil trescientos pesos. Lo anterior es relevante porque si el PRI contrató con Alkino un crédito, la Unidad de Fiscalización del IFE debió haber señalado la infracción del PRI, porque éste no le informó, de acuerdo a lo previsto en el artículo 326 del Reglamento de Fiscalización, sobre la apertura del crédito. La Unidad de Fiscalización no derivó las consecuencias de la omisión del PRI. No le pareció sospechoso para efectos de su exigua y limitada investigación. Tampoco el PRI informó a la Unidad de Fiscalización de la renegociación de la deuda con Alkino en noviembre de 2012. Al no haber reportado el PRI este último contrato de renegociación incumplió con el numeral 2 del artículo 326 del Reglamento de Fiscalización que obliga a los partidos a informar de toda reestructuración de créditos. Sin embargo, lo más grave de todo el esquema de Monex, es que Alkino no tenía fondos suficientes para prestar al PRI. Esos fondos provinieron de contratos de Alkino con otras empresas como Atama. La última celebró diversos actos jurídicos con Grupo Comercial Inizzio e Importadora y Comercializadora Efra, con la finalidad de que se utilizaran las cuentas aperturadas de las últimas empresas en Banco Monex para la contratación del servicio de emisión entrega y dispersión de recursos a través de tarjetas de prepago. En esas cuentas fueron realizados depósitos de comercializadora Atama, así como de otras personas físicas y morales que habían sido denunciadas por la coalición “Movimiento Progresista”, con objeto de pagar el servicio de emisión, entrega y dispersión de recursos mediante las tarjetas contratadas con Banco Monex. El anterior esquema de piramidación no fue investigado por la Unidad Técnica de Fiscalización, ésta se concretó a estudiar, por cierto mal, las relaciones jurídicas y financieras entre el PRI y Alkino, cuando la última era parte de un esquema de ingeniería financiera que comprendía a Atama, Inizzio, Efra y, desde luego a MONEEX. Al no investigar ni establecer las relaciones jurídicas y financieras entre todas esas empresas con el PRI, la Unidad Técnica de Fiscalización incumplió sus obligaciones legales para investigar la licitud o ilicitud del origen de los recursos. Desde luego, tampoco la Unidad de Fiscalización realizó una investigación completa sobre el destino de esos recursos, se concretó a investigar un universo limitado de tarjetas Monex.

manejar 7 mil 850 tarjetas, por un monto total de 66 millones 326 mil 300 pesos y que estos recursos sólo se habían distribuido el día de la elección para pagar a quienes participaron como integrantes de su estructura electoral.

A partir del día 13 de julio de 2012, la coalición “Movimiento Progresista” recibió tarjetas denominadas Monex-Lealtad, Monex Recompensa, y Broxel Monex Lealtad Internacional. La mencionada coalición entregó a las anteriores autoridades electorales federales una relación de 4 mil 891 personas que recibieron tarjetas del banco Monex. Según la coalición, las personas beneficiadas no necesariamente actuaban como representantes de casilla, sino como promotores del voto a favor de Enrique Peña Nieto. Según la coalición “Movimiento Progresista” debieron ser utilizadas alrededor de 260 mil tarjetas en todo el país. Un promedio de 4 por sección, lo que llevaría a sostener que sólo por este concepto la coalición “Compromiso por México”, a través de múltiples empresas fantasmas, contrató más de mil millones de pesos con el Banco Monex²⁸.

El PRI trató de desacreditar la campaña de López Obrador cuando ésta estaba en curso, principalmente a través del escándalo que los medios de comunicación electrónica denominaron “el Charolagate”²⁹. Con ese nombre ha sido llamada por los adversarios de Andrés Manuel López Obrador la difusión de una cena que se supone fue inmoral y que tuvo tintes ilícitos. En ese encuentro privado realizado el 24 de mayo de 2012 en la casa del licenciado Luis Creel, se reunieron un grupo de empresarios con Luis Mandoiki y Adolfo Hellmund, colaboradores del candidato presidencial de la coalición Movimiento Progresista. Según la información vertida también asistió a ese encuentro Luis Costa Bonino, estrategia de campañas presidenciales en distintos países del mundo.

La acusación lanzada desde el PRI y con menor intensidad por el PAN, consistió en señalar que, en esa cena, los colaboradores de López Obrador solicitaron seis millones de dólares a

²⁸ Véase el expediente del Juicio de Inconformidad 359/2012.

²⁹ Hubo otros escándalos en contra de López Obrador que el PRI impulsó sin éxito como los relacionados con las asociaciones civiles “Honestidad Valiente, A.C.” y “Austeridad Republicana” y “MORENA, A.C.”. En opinión del PRI estas personas morales habrían otorgado recursos a la campaña de López Obrador. Sin embargo, algunas de ellas como MORENA no contaban, según la Unidad de Fiscalización del anterior IFE, por información que trascendió en los medios de comunicación, con cuentas bancarias ni chequeras.

los empresarios ahí reunidos para la campaña y, que esa petición violentaba, en contravención a la ley electoral federal, los toques de aportación individual y de campaña previstos en ella.

Desde la perspectiva jurídica, si no existe la aportación o transferencia no se configura ninguna violación al anterior COFI-PE. Para que existiera violación a la entonces ley electoral federal se requería la materialización, la entrega efectiva de los recursos. Si los seis millones de dólares se hubiesen entregado a los colaboradores y se hubiesen destinado a la campaña de López Obrador sí se cumplirían los extremos de la violación legal. Al no haberse entregado los recursos no existió infracción. Penalmente, las conductas del “Charolagate” tampoco implican la comisión de un delito. Lo ocurrido en la cena no actualizaba ninguna de las hipótesis contempladas en el anterior título vigésimo cuarto del Código Penal Federal en materia de delitos electorales. Era difícil argumentar que se trataba de una extorsión o de un delito cometido por servidores públicos porque los colaboradores de López Obrador no eran funcionarios públicos y, porque hasta donde se desprende de las grabaciones de la cena, no obligaron a los empresarios a entregar recurso alguno.

En todo caso, lo que habría que señalar es que la grabación, la supuesta prueba, fue realizada sin autorización judicial, lo que significa que estamos en presencia de una prueba obtenida ilegalmente. De acuerdo a lo previsto en el artículo 20 apartado A fracción IX de la Constitución, la prueba en cuestión es nula, no puede emplearse válidamente en un proceso sancionador de carácter penal o administrativo. Ni el PRI ni el PAN presentaron denuncias de carácter penal por las siguientes razones: a) Porque quedaría evidenciado que la prueba, la grabación, es ilegal y, que la misma no puede respaldar válidamente una denuncia; b) Porque la PGR tendría que haber citado a declarar como testigos, no sólo a los colaboradores de López Obrador, sino a todos los asistentes a la cena, incluidos los empresarios y el anfitrión- propietario de la casa; c) Porque derivado de las indagatorias de la PGR se podría determinar quién o quiénes grabaron y difundieron los materiales (lo que podría constituir un delito); y, d) Porque podrían resultar consignaciones penales, no necesariamente en contra de los colaboradores de López Obrador, sino respecto de los empresarios

asistentes, en tanto que los delitos relacionados con la corrupción son de carácter bilateral, es decir, los cometen tanto los que solicitan como los que dan, en el supuesto de que hubiesen entregado o dado algo. Es obvio, por tanto, que la difusión de la grabación de la cena tuvo únicamente fines propagandísticos para frenar la candidatura presidencial de López Obrador.

En cuanto al crimen organizado, aún no sabemos el papel que efectivamente tuvo en este proceso electoral. Sin embargo, conocemos que la anterior autoridad electoral federal tuvo problemas, en las zonas del país en donde es fuerte la presencia de la delincuencia organizada, a la hora de capacitar ciudadanos para que fungieran como funcionarios electorales en las mesas de cabilia. En cuanto a las fuentes del financiamiento, aún ignoramos si hubo recursos en las precampañas y campañas provenientes del crimen organizado.

La televisión y la radio en el proceso electoral federal de 2012 influyeron indebidamente como lo hicieron en 2006 durante el proceso electoral. La vía principal –aunque no la única– que ejercieron para intervenir, consistió en el uso de encuestas. Este camino les permitió beneficiar a Peña Nieto y presentarlo como el candidato presidencial que iba con una delantera en las preferencias, imposible de empatar y mucho menos alcanzar. A partir de su información argumentaron sobre la inevitabilidad de los futuros resultados electorales. Ese expediente constituyó en los hechos, no la presentación de la información de las encuestas en sí, sino una suerte de manipulación hacia los ciudadanos generadora de inequidad electoral además de la comisión de diversas violaciones constitucionales y legales a las normas electorales que prohíben la compra y/o adquisición de tiempos en radio y televisión.

Por eso, las redes sociales pueden constituir en el futuro político-electoral del país un antídoto frente a las actitudes de la televisión o la radio. En las redes sociales se pueden organizar encuestas y sondeos alternativos, al margen de las televisoras, y como son un espacio de comunicación y deliberación horizontal entre los ciudadanos, se contrastarán los resultados de las encuestas de la red con los resultados de las encuestas de las televisoras y, seguramente estarán en aptitud de cuestionar a las

encuestas de la televisión, tanto en su metodología como en su veracidad o, en su uso social manipulativo.

Las anteriores son a nuestro juicio algunas características del proceso electoral de 2012, pero evidentemente no son las únicas. Estos rasgos muestran que los procesos electorales federales presidenciales del país aún no se desarrollan en condiciones de libertad y autenticidad. También nos enseñan que el sistema electoral es sólo una vertiente del sistema político en su conjunto y que mientras este sistema no sea modificado integralmente, los procesos electorales naufragarán en la inconstitucionalidad e ilegalidad, pues seguirán siendo materia de polémica nacional y de descrédito para las instituciones electorales del país.

Sin embargo, para las autoridades electorales, tanto del anterior IFE como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se cumplieron a cabalidad las etapas del proceso electoral y se realizaron los actos de cada una de ellas en los términos previstos en la Constitución y en las leyes electorales. Consideraron que en el proceso electoral federal de 2011-2012 prevalecieron los principios y valores constitucionales en materia electoral como son los derechos fundamentales a ser votado; el de acceso de los ciudadanos en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país; el de elecciones libres, auténticas y periódicas; de sufragio universal, libre, secreto y directo; de maximización de la libertad de expresión; y del derecho de información en el debate público que precede a las elecciones.

De acuerdo con el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos mexicanos y la declaratoria de validez correspondiente emitida en los términos del artículo 99 de la Constitución por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Peña Nieto obtuvo diecinueve millones ciento cincuenta y ocho mil quinientos noventa y dos votos de un universo de cincuenta millones ciento cuarenta y tres mil seiscientos dieciséis sufragios emitidos. El candidato de la Coalición “Movimiento Progresista” obtuvo quince millones ochocientos cuarenta y ocho mil ochocientos veintisiete votos. La candidata del Partido Acción Nacional recibió doce millones setecientos treinta y dos mil seiscientos treinta votos. El candidato de Nueva Alianza fue apo-

yado por un millón ciento cuarenta y seis mil ochenta y cinco votos. Los votos nulos fueron más de un millón doscientos treinta y seis mil votos³⁰.

De los resultados oficiales resulta interesante analizar el voto útil. Gabriel Quadri de la Torre perdió 700 mil votos con respecto a los aspirantes a senadores de su partido y casi 900 mil con respecto a los candidatos a diputados de la fuerza política que lo postuló a la presidencia de la República (Nueva Alianza). Josefina Vázquez Mota recibió casi medio millón de votos menos que los candidatos al Senado de su partido y casi 200 mil menos que los aspirantes a diputados del PAN. En el caso de Peña Nieto, éste recibió casi 700 mil sufragios más que los aspirantes del PRI al Senado y casi 200 mil más que los aspirantes de ese partido a la Cámara de Diputados. En el caso de Andrés Manuel López Obrador, entre el 14% y 15% de los casi 15.9 millones de votos que obtuvo, éstos no son debidos a simpatizantes del PRD, PT o de Movimiento Ciudadano, los tres partidos que eran integrantes de la Coalición “Compromiso por México” sino a personas de otras posiciones políticas o ideológicas.

En el proceso electoral de 2012 los mexicanos presentamos una reformulación de la simulación política tradicional. El triunfo de Peña Nieto fue producto de distintos factores, señaladamente del montaje que la televisión privada realizó en su beneficio y del empleo de millonarios recursos para comprar votos entre los más excluidos de la sociedad mexicana. La televisión construyó un candidato para posteriormente imponerlo a los ciudadanos como el presidente inevitable, el que tenía que ser. Adicionalmente a la construcción mediática se gastaron abundantísimos recursos para garantizar su triunfo comprando o coaccionando el voto. Ese gran ejercicio de simulación logró que muchos millones de mexicanos vieran en Peña Nieto la gran esperanza para el país, que encontrarán en él las virtudes necesarias para pensar que gobernará para todos, que erradicará la pobreza y construirá una patria más solidaria y democrática. La realidad, como muchos saben, es bien distinta. Peña Nieto no gobernó para todos sino para los intere-

³⁰ Dictamen sobre cómputo final, declaración de validez del proceso electoral y declaratoria de presidente electo de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de fecha 31 de agosto de 2012, misma que fue publicada en el Diario oficial de la Federación, el día 6 de septiembre de 2012 en el Diario Oficial de la Federación.

ses que lo encumbraron en el poder, no constituyó una esperanza sino una amarga realidad que nos regresa decenas de años en la Historia de México, no erradicó la pobreza porque para eso debe enfrentarse a los monopolios y a los sostenedores del modelo neoliberal y, tampoco construyó un sistema democrático ni concluyó la transición porque los que lo llevaron al poder no deseaban una democracia auténtica sino una simulada para seguir beneficiándose de las características del status quo.

Un caso más que facilitó el acceso al poder presidencial de Peña Nieto fue el de Odebrecht-Lozoya³¹. Asunto que se conoció después de haber sido declaradas válidas las elecciones presidenciales de 2012. Este caso, famoso en mundo entero, explica el *modus operandi* de las trasnacionales y la corrupción de los políticos y gobernantes. La empresa Odebrecht obtenía contratos en América Latina a cambio de financiamiento a las campañas. La investigación en México inició hasta febrero de 2017 con una investigación de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales por cohecho, derivado de las declaraciones de Marcelo Odebrecht quien imputaba a Emilio Lozoya -ex director de PEMEX- por la recepción de 10 millones de dólares por cuatro contratos entre PEMEX y Odebrecht. Los depósitos operaron entre 2010 a 2016. En agosto de ese año, las organizaciones sociales Quinto Elemento y Mexicanos contra la Corrupción, hicieron público que en las declaraciones de los juicios de Nueva York y Brasil se expresaba que el dinero había estado destinado al pago de campañas electorales. Se presumía en el caso de Lozoya, que Odebrecht depositaba en una cuenta en Suiza a una empresa generada en Islas Vírgenes relacionada con otras en México y posiblemente en Islas Caimán.

En cuanto a la anterior FEPADE, ésta requirió la información de Emilio Lozoya y sus empresas a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como las actas constitutivas, datos fiscales, entre otra información financiera, además de revisar las actuaciones contenidas en la investigación de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales.

Santiago Nieto ha dicho que los delitos electorales que se pudieran imputar a Peña Nieto por la elección de 2012 en el caso

³¹ Nieto, Santiago, *Sin filias ni fobias. Memorias de un Fiscal incómodo*, México, Grijalbo, 2019.

Odebrecht estaban prescritos, pero no por el delito de cohecho. El financiamiento ilegal de Odebrecht de acreditarse respecto a las elecciones en México de 2014, 2015 y 2016 aún no han prescrito en el ámbito electoral.

A partir de unas declaraciones de Santiago Nieto al periódico de Reforma sobre el caso Odebrecht-Lozoya se desató la tormenta política y mediática que implicó la destitución de este Fiscal. El Senado de la República en lugar de actuar como contrapeso al poder presidencial abdicó de sus atribuciones de control constitucional de naturaleza parlamentaria y permitió que el Ejecutivo decidiera libremente la destitución.

La remoción de Santiago Nieto debió ser realizada en los términos del artículo 18 transitorio de la reforma constitucional publicada el día 10 de febrero de 2014 por el Procurador General de la República y no por un procurador en funciones que no cumplía aún los diez años de antigüedad como abogado, requisito de carácter constitucional para ocupar esa función.

Además, el acto de remoción no debió ser un acto arbitrario, porque ello es contrario a los artículos 14 y 16 de la Constitución, al Estado de Derecho y a los principios democráticos. Si la procuraduría estimaba una falta o un delito realizado por Santiago Nieto, era preceptivo que éste hubiere gozado de todas las garantías constitucionales y legales, fundamentalmente del debido proceso y de la presunción de inocencia.

La remoción realizada por el Procurador en funciones violentó los principios de constitucionalidad, debido proceso, y presunción de inocencia. De constitucionalidad porque Beltrán no era Procurador General de la República y no cumplía con los requisitos constitucionales para ejercer esa función –antigüedad de 10 años de abogado–, del debido proceso porque no se concedió derecho de defensa al imputado, y de presunción de inocencia porque no se armonizó ni ponderó la facultad del artículo 18 transitorio de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 con el artículo 20 constitucional.

La comunicación de la entonces PGR a la Cámara de Senadores que informó de la remoción de Santiago Nieto careció de motivación en contra de lo previsto en el artículo 16 constitucional.

No hay nada más grave en un Estado Constitucional de Derecho que la ausencia de argumentación de los actos de autoridad. Ello demostró el carácter arbitrario de la decisión.

Sin embargo, la destitución de Santiago Nieto se fue delineando desde el mismo momento que tomó posesión del encargo. Su independencia y el rigor con que ejercía el cumplimiento de la axiología constitucional fueron los motivos de la remoción. El sistema oligárquico-autoritario de nuestro país repele a las instituciones independientes y a los funcionarios incómodos que intentan controlar al poder.

V. CONCLUSIONES

Los fraudes electorales no han desaparecido de nuestro país. México aún no ha concluido su transición a la democracia ni ésta se ha consolidado. Los fraudes se producen más en regímenes no democráticos, pero aún en regímenes democráticos pueden ocurrir.

Su origen está en la lucha por el poder -siempre hay quién desea obtenerlo a toda costa- y en ciertas condiciones socioeconómicas derivadas de la desigualdad y la marginación social se estimula su realización porque el voto puede ser comprado y vendido. Cuando las élites políticas y económicas no desean conducirse por vías democráticas el fraude es más posible. Cuando las élites actúan con respeto a los principios democráticos el fraude es casi imposible.

Todo fraude electoral implica el empleo del engaño, la manipulación y la simulación para violar los principios constitucionales de libertad y autenticidad del sufragio para obtener triunfos electorales en detrimento de la sociedad y de los candidatos y partidos defraudados.

Hoy en día las modalidades del fraude son múltiples, entre otras: 1) Fraude cibernético electoral; 2) Manipulación de la psicología social; 3) Exceso en el gasto de campaña y de precampaña y rebase a los topes de aportación o gasto previstos en la ley³²; 4) Presencia de financiamiento privado ilegal; 5) Desvío de recursos presupuestales con fines electorales; 6) Compra y/o coacción del voto; 7) Propaganda encubierta en medios de comunicación elec-

32 Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México, Debate y Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, 2019.

trónica y en Internet; 8) Esquemas de financiamiento paralelo; 9) Intervención gubernamental en cualquier etapa del proceso electoral; 10) Intervención ilícita de poderes fácticos en cualquier etapa del proceso electoral; 11) Generación de un clima de miedo en contra de partidos o candidatos; 12) Empleo de encuestas como propaganda electoral; 13) Autoridades electorales designadas directa o indirectamente mediante el esquema de reparto de cuotas entre los partidos políticos; 14) Uso de estándares de prueba en los procedimientos electorales que propician verdades formales o procesales pero no materiales; 15) Desigualdad de oportunidades entre los partidos y candidatos; 16) campañas basadas por partidos y candidatos en “fake news”; 17) Uso indebido de la publicidad del Estado³³; 18) Deficiencias en la regulación y aplicación del derecho de réplica en el proceso electoral a favor o en contra de algún candidato; 19) Limitar el derecho de legitimación procesal activa a los ciudadanos para impugnar las elecciones; 20) Realización de elecciones sin debates entre los candidatos; 21) Ausencia de fiscalización concomitante durante el proceso electoral; y, 22) Participación en los procesos electorales de partidos políticos que no ejercen la democracia interna.

Cualquier futura regulación sobre el fraude electoral en México debe pensarse más allá de los esquemas tradicionales. Es decir, el fraude electoral no puede estar circunscrito exclusivamente a las formas tradicionales del fraude que hemos conocido -operación tamal, ratón loco, taco electoral, robo de urnas, quema de urnas, urnas embarazadas, alteración de actas electorales y documentación electoral- sino reflexionarlo desde la vigencia efectiva en los procesos electorales de los principios de autenticidad y libertad del sufragio.

Es preciso entender que cualquier violación dolosa a la libertad y autenticidad en el proceso electoral puede implicar fraude electoral. Además, el fraude electoral no es un fenómeno que sólo corresponda conocer al Derecho Penal, sino al Administrativo y Constitucional, y que, en cada uno de sus espacios, las consecuencias jurídicas pueden ser distintas.

La necesidad de una respuesta jurídica adecuada al fraude electoral en México es imprescindible para tratar de ir acabando

³³ Cárdenas Gracia, Jaime, *Las trampas de la publicidad oficial*, México, UNAM, 2019.

con la simulación prevaleciente en el periodo de la transición democrática, sobre todo, en un país en donde las desigualdades sociales son enormes y dirigentes sin escrúpulos aprovechan esos niveles de pobreza para promoverlo y efectuarlo. Resulta del todo reprochable que los juristas no hayamos conceptualizado hasta ahora el fraude electoral porque con nuestro silencio hemos sido cómplices de su realización.

Adicionalmente sostengo, como lo he hecho en otros trabajos, que la democracia mexicana y el Estado Constitucional y Democrático de Derecho, no se pueden construir exclusivamente con reformas electorales. Otras reformas políticas, económicas, sociales y mediáticas son necesarias para lograrlo. Hemos propuesto diversas reformas institucionales para atender ese propósito³⁴ y definir un diseño de Estado diferente al actual, el que resumi en diez puntos que ahora enuncio: 1) Limitación y sujeción a derecho de los poderes fácticos; 2) Un nuevo entendimiento sobre los derechos fundamentales que integre un catálogo amplio de derechos que cuente con garantías plenas de realización, fundamentalmente respecto a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; 3) La democratización, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia de todas las instituciones del Estado y de los poderes fácticos; 4) La aprobación de reformas constitucionales y tratados mediante referéndum; 5) Mecanismos de cumplimiento efectivo de los principios constitucionales mediante un nuevo Derecho Procesal Constitucional pensado para dotar a los ciudadanos de legitimidad procesal para con interés simple impugnar cualquier disposición; 6) Establecimiento de mecanismos anticorrupción, en donde los fiscalizadores no dependan de los fiscalizados, y que impidan la impunidad que prevalece en el país y sancionen a las autoridades y particulares que participan en conductas corruptas; 7) Inclusión en los tres niveles de gobierno del mayor número de medios de democracia participativa y deliberativa; 8) Recuperación del patrimonio de la nación –sus recursos naturales- y de su explotación por el Estado; 9) Defensa de la soberanía nacional; y, 10) Cambios al modelo económico neoliberal para poner la economía al servicio de las mayorías.

34 Cárdenas Gracia, Jaime, "La construcción del Estado Constitucional en México", en Molina Piñeiro, Luis y otros, ¿Constitucionalizar democratiza?!, México, Porrúa-UNAM, 2011, pp. 82-105.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BOLETÍN de prensa de Alianza Cívica, A.C., de 3 de julio de 2012.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIX, número 116, mayo-agosto de 2006.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “La construcción del Estado Constitucional en México”, en MOLINA PIÑEIRO, Luis y otros, ¿Constitucionalizar democratiza?!, México, Porrúa-UNAM, 2011.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, La crisis del sistema electoral mexicano, México, UNAM, 2014.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, La nulidad de la elección presidencial, México, Tirant lo Blanch, 2018.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Las trampas de la publicidad oficial, México, UNAM, 2019.

CASAR, María Amparo Y UGALDE, Luis Carlos, Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México, México, Debate y Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, 2019.

CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, Diario de los Debates, Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917, t. I, edición facsimilar, México, Cámara de Diputados, 1916, pp. 127-129.

DAHL, Robert, La democracia. Una guía para los ciudadanos, Madrid, Taurus, 1999.

DEL ÁGUILA, Rafael y VALLESPÍN, Fernando, La democracia en sus textos, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Fraude electoral: crónica de una práctica inveterada”, inédito, noviembre 4, 2019.

HELD, David, Modelos de democracia, Madrid, Alianza Editorial, 2002.

HUNTINGTON, Samuel, The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, University of Oklahoma Press, 1991.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL: “Informe que presenta el Secretario del Consejo General en cumplimiento al artículo 10 del Reglamento de quejas y denuncias del Instituto Federal Electoral”, de fecha 23 de agosto de 2012.

JUICIO de Inconformidad de la Coalición Movimiento Progresista presen-

tado el 12 de julio de 2012 ante las autoridades electorales (JIN 359/2012).

LA JORNADA, 13 de junio de 2012.

LINZ, Juan y STEPAN, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

NIETO, Santiago, *Sin filias ni fobias. Memorias de un Fiscal incómodo*, México, Grijalbo, 2019.

O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe, y WHITEHEAD, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 vol., Buenos Aires, Paidós, 1988.

PALAVICINI, Félix, F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, Secretaría de Educación Pública, IIJ-UNAM, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, t. I, 2014.

PAZ, Octavio, *El laberinto de la soledad*, Madrid, ediciones Cátedra, 2011.

ROLDÁN XOPA, José, *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, México, Colección Cuadernos para el Debate número 1, IFE, 2012.

SARTORI, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.

TAIBO II, Paco Ignacio. et al., *Fraude 2012*, México, Movimiento Progresista, 2012.

TESIS de jurisprudencia S3ELJ 23/2004 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

TUCKMAN, Jo, *Mexico: democracy interrupted*, New Haven, Yale University Press, 2012.



TRES APUNTES SOBRE LA DIMENSIÓN HISTÓRICA DEL FRAUDE ELECTORAL EN MÉXICO ³⁵

Lorenzo Córdova Vianello

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Primer apunte. Evitemos la confusión. El fraude electoral no es sinónimo de delitos electorales.* III. *Segundo apunte. El fraude electoral: un fantasma del siglo XX.* IV. *Tercer apunte. La evolución de la democracia mexicana y el blindaje normativo en contra del fraude y los delitos electorales.* V. *Nota final.* VI. *Bibliografía*

I. INTRODUCCIÓN

Erradicar el fraude electoral ha sido uno de los principales motores para las reformas electorales en México. Las diversas disposiciones que se han plasmado en la Constitución y las leyes para evitar la arbitrariedad de las autoridades electorales, establecer instancias jurisdiccionales para que los partidos y contendientes puedan hacer valer sus derechos, crear una fiscalía especializada en materia electoral, así como tipificar los delitos electorales para que sean objeto de sanciones penales, son algunas de las medidas que reflejan el largo camino que ha recorrido nuestra transición a la democracia para que la sociedad confíe en los procesos electorales.

³⁵ Este texto deriva de la intervención efectuada en la "Mesa concepto de fraude electoral" en el Seminario *Avances del Sufragio efectivo frente al fraude electoral*, organizado por la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 4 de noviembre de 2019.

En tal sentido, me propongo ofrecer tres apuntes sobre la dimensión histórica del fraude electoral en México. Mi propósito es ubicar en su justa dimensión la huella que dejaron los fraudes electorales en algunos momentos de nuestra historia, y aportar elementos que ayuden a valorar los avances que hemos logrado para evitar el fraude en la competencia electoral. En el primero de los tres apuntes, planteó la necesidad de diferenciar el fraude electoral de los delitos electorales, para lo cual señalo algunos de los rasgos básicos que distinguen esos conceptos. En el segundo apunte, pongo algunos ejemplos de manipulación de la voluntad electoral que reflejan la presencia del fraude en múltiples procesos electivos de nuestro país a lo largo del siglo XX y como en ellos, invariablemente, estuvieron involucrados servidores públicos (policías, funcionarios estatales o incluso judiciales). En el tercer apunte, explico las medidas que se han tomado en el proceso de conformación del entramado institucional de nuestra democracia para la recreación de las elecciones con credibilidad, equidad y transparencia.

II. PRIMER APUNTE. EVITEMOS LA CONFUSIÓN. EL FRAUDE ELECTORAL NO ES SINÓNIMO DE DELITOS ELECTORALES

Debemos reconocer que en los últimos años se ha dado una banalización y/o simplificación del concepto de fraude electoral. En muchas ocasiones ni siquiera se reproducen las condiciones mínimas para hablar de fraude electoral, pero los contendientes usan esta argumentación como estrategia para no perder el respaldo de sus bases cuando pierden. En tal sentido, para empezar este apunte, es necesario apuntar una definición mínima de fraude electoral para tomarla como referente en el presente texto. No me propongo hacer una disertación sobre las diferentes modalidades de fraudes electorales, ni sobre los factores que lo incentivan ni mucho menos sobre las formas para medir la magnitud de un fraude³⁶. Mi propósito con esta definición mínima es contar con un marco de referencia sus repercusiones

Ciertamente en la doctrina y la jurisprudencia se pueden encontrar múltiples acepciones. Para el Instituto Interamericano de Derechos humanos, por ejemplo, el fraude electoral es una con-

³⁶ Para una interesante revisión sobre los múltiples tipos de fraudes que se han dado a lo largo de la historia, y los enfoques para analizarlos, véase Fabrice Lehoucq "Qués es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias" en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS/UNAM, Vol. 69, Núm 1, 2007. Disponible en: <https://bit.ly/2QdVhet>

ducta que a través del engaño busca falsificar, distorsionar o impedir en cualquier momento del proceso electoral, la celebración de elecciones libres y equitativas o afectar el carácter universal libre y secreto del sufragio, y aunque este suele cometerse por autoridades, no se puede concluir que se dé exclusivamente a través de ellas³⁷. Y definiciones similares encontraremos muchas. En tal sentido, la definición que planteo para este texto es la siguiente: como una actuación dolosa que busca la alteración sistemática y organizada de los resultados electorales para alterar la voluntad de las y los ciudadanos, emitida a través de sus votos, con la intervención de alguna o varias autoridades.

Desde mi perspectiva, el concepto de fraude electoral no es un concepto abstracto que pueda definirse aislado de un contexto. El fraude electoral es un concepto cargado de significados y que se ha desmenuzado a lo largo del tiempo tanto para tipificar sus sanciones como para tratar de erradicar las conductas que llevan a practicarlo. En tal sentido mi planteamiento en este texto es que la idea de fraude electoral deriva de hechos históricos que quedaron impregnados en la conciencia colectiva de nuestro país. Así, es importante distinguir lo que son conductas ilícitas, conductas indebidas o conductas ilegales en materia electoral, respecto del concepto de fraude electoral.

No toda conducta indebida es un fraude electoral, como tampoco, por cierto, no toda conducta indebida ni toda conducta ilícita es un delito electoral.

De acuerdo con nuestra legislación, no todo acto ilícito contemplado en la normatividad es un delito electoral. Hay actos ilícitos de tipo administrativo que su solución es competencia de las autoridades administrativas, INE y OPLES y, que, en todo caso, puedan ser resueltos en última instancia, o controvertidos ante las salas de los tribunales electorales, primero los locales y luego, en su caso, pasan al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. O en el caso de aquellas conductas ilícitas que tienen que ver con la propaganda y con el uso indebido de la radio y la televisión (las conductas que se persiguen a través de los Procedimientos Especiales Sancionadores), el INE investiga

37 Cfr. Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL/TEPJF/UNAM/IFE. *Diccionario Electoral*, Tomo I. IIJ/UNAM, México, 2003, pp. 628-633.

y la Sala Especializada del Tribunal Electoral es la responsable de resolver.

Pero los casos anteriores constituyen conductas indebidas que se encuentran en una órbita administrativa. Inclusive, cabe mencionar que muchas veces las conductas ilegales tienen las dos dimensiones, como los ilícitos en materia de fiscalización que pueden también tener traducciones penales. Es decir, hay ciertas conductas que son ilícitos administrativos que pueden derivar en delitos electorales. Pero en ninguno de los dos casos estamos necesariamente hablando de fraude.

Por ejemplo, que alguien altere sus datos en el Registro Federal de Electores, constituye una falta administrativa y un delito. Otro ejemplo, que alguien haga una aportación ilícita a un partido político, constituye una falta en materia de fiscalización y un delito electoral. Incluso que un proveedor brinde servicios a un partido político sin inscribirse en el catálogo de proveedores, establecido en la propia legislación y que administra el INE, es un delito y una falta administrativa. Pero, otra vez, ninguno de estos ejemplos, califica como fraude³⁸. Por ello, es posible decir lo siguiente: las conductas ilícitas normalmente no son lo que identificamos como fraude. De ahí la conveniencia de distinguir una cosa de la otra, porque el fraude implica, como ya lo mencioné, una actuación dolosa, sistemática y organizada de los resultados electorales, con la finalidad de que se altere la voluntad expresada en las urnas.

En el caso de los delitos electorales tanto las bases legales para sancionarlos como la instancia responsable de investigar y resolver sobre ellos, está fuera de la órbita administrativa y cae en el ámbito de las instituciones de procuración de justicia y sus leyes. Concretamente, la resolución de los delitos electorales es competencia de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales (FEPADE), y el marco legal que les da sustento se encuentra en las disposiciones de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) y en lo dispuesto en el Libro Primero del Código Penal Federal, entre otros.

³⁸ Para la relación completa de qué entiende la Ley General en Materia de Delitos Electorales, por delitos electorales, ver el artículo 7 de dicho ordenamiento.

De hecho, un dato relevante que muestra la preocupación de los legisladores por la eventual intervención de algún servidor público en la comisión de delitos electorales, son las sanciones. En efecto, si revisamos las conductas tipificadas como delitos electorales en la LGMDE, es claro que las penas más altas son las que se aplican a los servidores públicos y a los funcionarios electorales. Ello naturalmente tiene la finalidad de que las sanciones sean inhibitorias y que el desarrollo de los comicios no se vea distorsionado por la comisión de delitos electorales y menos aún por la intervención ilegal de servidores públicos. Para decirlo con todas sus letras, los delitos electorales son conductas que ya sea aisladas o articuladas, pretenden distorsionar la equidad de la competencia, mientras que el fraude electoral implica conductas ilícitas orquestadas en colusión con alguna o algunas autoridades para manipular el sentido de la votación y por supuesto los resultados.

III. SEGUNDO APUNTE. EL FRAUDE ELECTORAL: UN FANTASMA DEL SIGLO XX

Es necesario aclarar que debe aclararse es que el fraude electoral es un fenómeno tan viejo como la democracia. Los fraudes en las elecciones se han dado en el pasado y se dan en el mundo actual. De ahí que las conductas orquestadas orientadas hacia la alteración de los resultados electorales se manifiestan tanto en democracias consolidadas como en democracias de nuevo cuño.

Algunos ejemplos de fraudes electorales que reflejan el carácter atemporal y extendido de estas prácticas en naciones desarrolladas, podrían ser el de la Alemania de 1867 cuando el imperio alemán otorgó el voto a los mayores de 25 años y los sobornó para que ejercieran ese sufragio en su favor³⁹. Otros casos más recientes, también de naciones desarrolladas son: el referéndum por la independencia de Escocia del 18 de septiembre de 2014, en el que se dice que se falsearon los resultados

39 Ver Fabrice Lehoucq "Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias" en Revista Mexicana de Sociología, IIS/UNAM, Vol. 69, Núm 1, 2007. Disponible en: <https://bit.ly/318WiuS>. Otro caso relevante en un país que se considera posee una democracia añeja y consolidada se presentó en Estados Unidos en 2000 en la elección entre George Bush vs Al Gore por la presidencia de ese país. En esa ocasión las encuestas reflejaban una votación muy cerrada entre ambos candidatos, y cuando en Florida las encuestas y los resultados presentaron datos distintos, ambos contendientes pretendieron comprobar su triunfo. Ante la incertidumbre sobre los resultados, la tensión política fue subiendo cada semana. Tensión que se agravó con los diferentes criterios para determinar los votos que no debían contabilizarse y los votos que se determinarían válidos para las máquinas que registraban los sufragios. Se determinó recantar la votación en algunos condados de Florida. Pero como éstos no estaban ayudando, pues las ventajas entre ambos no se ampliaban, sino que se acortaban, el conflicto concluyó hasta que la Suprema Corte instruyó detener los recuentos argumentando que los recuentos no estaban dando un trato igual a todos los votantes

Tres apuntes sobre la dimensión histórica del fraude electoral en México

para mantener la continuidad de esa nación dentro del Reino Unido⁴⁰; el caso de las elecciones primarias en la región (municipio) de Murcia en 2019, en las que la Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal española, al auditar algunos votos emitidos vía electrónica, comprobó que habían sido emitidos ilegalmente desde fuera de España⁴¹; o el caso de las elecciones generales de abril de 2006 en Italia en donde Silvio Berlusconi argumentaba sumas de votos equivocadas, boletas encontradas en las calles, y un número que se consideraba excesivo de votos emitidos desde el extranjero.⁴²

Pero la alteración de la voluntad popular también se da, como ya anticipé, en las llamadas democracias en proceso de consolidación, y es larga la lista de casos con los que se podrían ejemplificar los intentos de fraude electoral. Pongo un par de ejemplos de América Latina. uno el de Perú en el año 2000, cuando Fujimori se postuló para un tercer periodo, no obstante que la ley sólo permitía una reelección. Otro caso similar se presentó en Venezuela en 2013, cuando la oposición encabezada por Capriles argumentaba haber registrado más de 3000 pruebas de irregularidades, pero la autoridad electoral desechó todas esas pruebas en virtud de que la votación se había emitido de manera electrónica⁴³.

En México también tenemos mucha historia que contar en materia de fraude electoral. Son realmente variados los casos con los que se podría ejemplificar el fraude en las elecciones, tanto en comicios federales como locales. De hecho, las conductas que desde el poder y las instituciones se llevaron a cabo para manipular la voluntad popular en nuestro país, tienen una larga data. Algunas de ellas, incluso, son previas a la revolución mexicana y a las décadas del partido hegemónico durante el siglo XX. Más aún podríamos decir que el fraude electoral marcó en muchos sentidos la evolución política de nuestro país en el siglo pasado, y sobre todo impactó el diseño del entramado legal con el que accedimos a la democracia.

40 Joe Quinn & Niall Bradley, "Fraude en el Referéndum de Escocia, el «cómo» y el «porqué»", *Centro de Estudios Joan Bardina*, 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3aO9Uit>

41 El País, "Los críticos de Cs piden poner urnas en el próximo congreso tras el presunto fraude en Murcia", diciembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3h8vTTy>

42 El Mundo es, "Silvio Berlusconi denuncia fraude electoral en Italia y dice que el resultado tiene que cambiar", abril de 2006. Disponible en: <https://bit.ly/348T4tb>

43 Metro Ecuador, "Acusaciones de fraude de elecciones presidenciales en América Latina", abril de 2017. Disponible: <https://bit.ly/2DVQvQD>

Entre los casos de fraude que podrían citarse de la vida electoral en México, pongo tres en el ámbito de las elecciones presidenciales que, por sus efectos, fueron relevantes para las futuras decisiones de la vida pública en el siglo XX:

1. El fraude en las elecciones de 1910 en las cuales Francisco I. Madero contendió por la presidencia frente a Porfirio Díaz. Para Díaz esa sería la octava reelección, pero la inconformidad de la población con el autoritarismo y la concentración de la riqueza, habían llegado a niveles incontrolables. Así, para distorsionar la participación política y coaccionar a los votantes, meses antes de las elecciones, el gobierno de Díaz a través de la policía perseguía y encarcelaba a dirigentes y simpatizantes maderistas; prohibió unos mítines y disolvió otros; incluso el mismo día de las votaciones Madero junto con otros dirigentes ya estaban en prisión. Y aunque los correligionarios de Madero y el partido antirreeleccionista presentaron ante la Comisión de la Cámara de Diputados que debía calificar las elecciones, abundantes pruebas sobre el fraude que se había cometido el resultado fue que Díaz “ganó” por octava ocasión la presidencia. Con ello se dieron los argumentos definitivos para que los Maderistas convocaran a las armas e iniciara la revolución mexicana⁴⁴. En este episodio, el uso de la fuerza pública y de los ministerios públicos caracterizaron la intervención de las autoridades para presionar a los votantes y disuadir a los opositores.
2. La cuestionada contienda entre el General Henríquez Guzmán y Adolfo Ruíz Cortines que en 1952 provocó una importante fragmentación del apoyo de la clase política hacia el candidato oficial. En esas elecciones, los *henriquistas* aprovechando tanto la cercanía que el General Henríquez tenía con el Ex-Presidente Lázaro Cárdenas, como el apoyo de diversos generales formados durante la revolución y el distanciamiento del gobierno de Miguel Alemán de los principios revolucionarios (distan-

44 Pedro Salmerón en su artículo “1910: anatomía de un fraude electoral” cita una parte del Memorial presentado por Federico González Garza miembro del PNA a la Cámara de Diputados y señala que: “El fraude fue en todas partes descarado; las mesas estuvieron en continua comunicación con las autoridades políticas y con los jefes de policía; si los antirreeleccionistas estaban por ganar una elección, rápida y disimuladamente se sacaba del cajón de la mesa un fajo de boletas falsificadas y por arte de prestidigitación todas las cosas cambiaban y cuando no se tenían ocultas esas boletas (...) en el acto llegaba un gendarme con el rollo de falsas boletas y las ponía en manos del presidente, diciéndole, unas veces con infinito descaro y otras con absoluta inconsciencia, que se las enviaba el jefe político, el presidente municipal o el ‘leader’, corralista que en automóvil recorría casillas para atender en el acto cualquier emergencia de esa naturaleza”. Consulta en línea <https://www.nexos.com.mx/?p=12470>

ciamiento que era patente para algunos sectores), facilitaron la conformación de un bloque con la mayoría de los partidos opositores. Las irregularidades registradas durante la jornada electoral, la inequitativa representación de los *henriquistas* en el Colegio Electoral y las deficiencias en el empadronamiento, cuestionaron ampliamente el triunfo de Ruíz Cortines⁴⁵. La represión de los mítines *henriquistas*, la guerra sucia mediática y la manipulación del registro de los votantes, son algunas de las características de la intervención de las autoridades en estos comicios para distorsionar los resultados electorales.

3. La disputada contienda entre Cuauhtémoc Cárdenas y Carlos Salinas en 1988 que provocó una crisis política que sólo encontró salida en una profunda transformación del sistema electoral. Sin duda las elecciones de ese año constituyen un parteaguas en la historia electoral y política del país. Por primera vez en la historia del México moderno, había surgido un líder opositor que para amplios sectores de la población compitió y ganó la elección presidencial, pese a la inequidad de las reglas del juego y la parcialidad de la autoridad electoral, encabezada por la Secretaría de Gobernación. Tal vez el elemento que más influyó en la percepción del fraude y en la percepción del triunfo de la oposición fue el tristemente célebre episodio de la “caída del sistema”⁴⁶. Para amplios sectores de la sociedad mexicana, el hecho de que antes de que se dejaran de divulgar cifras sobre los resultados electorales, el Ingeniero Cárdenas contaba con una mayor votación que el candidato oficial, y que para cuando se reanudó la transmisión de los resultados electorales la votación se había revertido, y ahora el candidato oficial ya estaba a la cabeza de la contienda, era la mayor prueba de que los votos se habían manipulado⁴⁷. En este episodio de nuestra historia electoral, la arbitrariedad con la que se manejó el registro de

45 Un interesante texto que resume las condiciones de la contienda presidencial de 1952 puede verse en Elisa Servín, *Las elecciones de 1952. Un intento de cambio democrático*, en Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México. Disponible en: <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc23/285.html>

46 Este sistema en realidad no “se cayó” (de caerse), sino que “se calló” (por el silencio que generó al dejar de difundir o publicar los resultados electorales de las casillas conforme llegaban.

47 Las consecuencias del proceso electoral de 1988 son dobles. Por un lado, encontramos un consistente crecimiento de la oposición en el país, particularmente de la izquierda, impulsada por la carismática figura de Cuauhtémoc Cárdenas que permitió la llegada de los primeros legisladores opositores al Senado, así como arrebatar la mayoría calificada al PRI en la Cámara de Diputados (mayoría que jamás volvería a alcanzar y que obligaba al partido en el gobierno a tener que pactar, consecuentemente, toda reforma constitucional visto el procedimiento agravado de dos tercios que conlleva, de acuerdo con el artículo 135 de nuestra Carta Magna). Por otro lado, a partir de entonces se evidenció la gran urgencia de contar con autoridades electorales imparciales e independientes, necesidad que marcaría profundamente el sentido de las reformas electorales por venir.

votantes, opacidad tanto en la integración de casillas como en el proceso de cómputo y que la Secretaría de Gobernación fuera la instancia responsable de organizar las elecciones, constituirían algunos de los rasgos de la intervención de la autoridad en ese periodo.

Nadie puede cuestionar que la elección de 1988 quedó grabada en la memoria colectiva de nuestra sociedad. Aún para quienes no la vivieron. Durante décadas, la sociedad había visto elecciones inequitativas, organizadas por el gobierno en las que siempre ganaba el partido en el poder. Eso es lo que, al final del día, caracteriza la organización electoral en un sistema de partido hegemónico. Recuérdese, como bien lo describió Sartori, los sistemas de partido hegemónico se caracterizaban por la existencia, sí de varios partidos, pero sobre todo por la ausencia de condiciones reales para una competencia auténtica por el poder en las urnas. En esa época era tan normal la existencia de partidos como la falta de condiciones para que se diera una competencia real y que siempre ganara el partido en el poder. En palabras de Sartori,

El partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de *facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados ... Esto implica que el partido hegemónico seguirá en el poder tanto si gusta como si no... Evidentemente no sólo se excluye la alternación, sino las premisas mismas de la competencia.⁴⁸

Los ejemplos que mencioné en este apunte, muestran actos sistemáticos y orquestados por diversas autoridades para alterar la voluntad de los votantes. Muestran también que el fraude electoral no es privativo ni de una época histórica, ni de algún tipo de sistema democrático en especial. Por el contrario, existe suficiente evidencia empírica para mostrar que el fraude electoral es una práctica que se ha realizado al menos desde más de un siglo y que sería absurdo que alguien pensara que el fraude electoral es invención mexicana o un producto perverso del ingenio mexicano.

La realización de conductas que pretenden alterar o coaccionar el sentido del sufragio no son privativas de nuestro país,

48 Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, España. 2ª reimpresión, 2009, pág. 282.

sino conductas que se dan en muchos sistemas democráticos con la intención de mantener el poder político o arrebatarlo de manera ilegal, las cuales, en todo caso, están más cercanas a déficits de cultura cívica democrática de una sociedad, que a un estadio en el desarrollo de un sistema democrático.

IV. TERCER APUNTE. LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA MEXICANA Y EL BLINDAJE NORMATIVO EN CONTRA DEL FRAUDE Y LOS DELITOS ELECTORALES

Nadie podría negar que, en la época del partido hegemónico, cada tres años se recreaba el ciclo electoral para renovar el poder legislativo y cada seis para renovar al titular del Ejecutivo. De igual manera, nadie podría hoy en día negar que las elecciones eran únicamente una herramienta de legitimación del poder, y no la expresión del ejercicio de un derecho en condiciones de equidad para determinar, a partir del voto, a quiénes se les otorgaría el ejercicio de los poderes públicos por un periodo determinado.

Como lo demuestra nuestra historia electoral, puede haber delitos electorales de muy diversa naturaleza. Como el caso de aquella célebre Presidenta de casilla en el estado de Guanajuato que en el año 2000, para beneficiar de alguna fuerza política o a los simpatizantes de su orden religiosa, les entregaba en lugar de una boleta, dos o tres boletas. Claramente, eso no es un fraude. Es, en todo caso, un delito electoral y además un delito bastante burdo que fácilmente sería descubierto, ya que al contabilizar las boletas depositadas en las urnas y verificar que no coincidían con el número de votantes, obviamente la votación de esa casilla tendría que ser anulada, justo como sucedió.

Este ejemplo, me lleva al aspecto que más me interesa plantear en este apunte, y que tiene que ver con el fraude en la historia de las elecciones en nuestro país. Mi premisa es que la democracia mexicana es producto de una larga evolución histórica. De hecho, el éxito de la democracia mexicana deriva de su carácter colectivo y transgeneracional, lo cual ha contribuido a que sea incluyente y a que las disposiciones legales y la normatividad se hayan adecuado gradualmente para fortalecer la credibilidad, la inclusión, la imparcialidad, la equidad, así como la transparencia

y rendición de cuentas en la competencia electoral. Esta premisa permite que se puedan ubicar en su justa dimensión las contribuciones de las diferentes generaciones de legisladores, partidos, intelectuales y organizaciones de la sociedad en cada una de las reformas electorales que desde 1977 han servido de punto de partida para avanzar hacia la conformación de México como un país de derechos y libertades, incorporando a las reglas del juego electoral las principales demandas sociales en relación con la competencia democrática.

De ahí que, en mi opinión, la democracia sea una obra larga, pausada, atribuible a múltiples actores políticos, académicos y sociales que, poco a poco, han construido a configurar un sistema electoral particularmente robusto que, si bien siempre es perfectible, es un sistema que centra su razón de ser en las diferentes herramientas que se han diseñado para inocular, inhibir y, eventualmente, expulsar la posibilidad del fraude electoral en México.

Reivindicar el carácter evolucionista de la democracia mexicana frente a esas visiones creacionistas que plantean que de repente, de la noche a la mañana, México arribó a la democracia el 1 de julio de 2018, es una forma de honrar el carácter transgeneracional de nuestra democracia y de reconocer la importancia que ha tenido el gradualismo de las reformas electorales para la estabilidad política y el perfeccionamiento de los procedimientos democráticos.

El siglo XX mexicano, hablando del México posrevolucionario y hasta 1990, es el siglo del México pre-democrático. En materia político-electoral, este es un gran arco temporal que se caracterizó por tres aspectos: 1) la exclusión política, en muchas ocasiones arbitraria, que llevaba a la Secretaría de Gobernación a ser la que determinaba que tal o cual actor pudiera participar o no en las contiendas; 2) el control gubernamental de las autoridades electorales (como sucedía con la Comisión Federal Electoral y en los primeros años del IFE, hasta que en 1996 la autoridad electoral se convirtió en un organismo constitucional autónomo), y 3) la manipulación de las elecciones y de los procesos electorales.

Estas tres características (exclusión política, control gubernamental y manipulación de la organización de las elecciones) sólo

podrían derivar en inequidad en las condiciones de la competencia y obviamente en una ausencia de competitividad. En palabras de Sartori, “parecía competencia, pero no lo era”. Para ilustrar esta inequidad, basta recordar que en las elecciones presidenciales de 1994, en el primer ejercicio de fiscalización, el partido en el gobierno gastó el 85% de los recursos que se gastaron en esas campañas electorales. Más aún, por si este dato no fuera suficiente, el desempeño de las autoridades era tan parcial que fue necesario modificar la Constitución (artículo 134) para insertar ahí el principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos para evitar que fueran usados con fines personales o electorales.

Ciertamente, el ingenio que caracteriza a nuestra sociedad no sólo ha favorecido la creación de grandes inventos y ha contribuido a que siempre se encuentren salidas ingeniosas a problemas que parecen complejos. Pero lo que funciona para el buen desarrollo de la convivencia democrática, también ha servido para imaginar conductas delictivas. En materia electoral, en la época del partido hegemónico se hicieron famosos algunos mecanismos para hacer fraude a las leyes electorales y alterar la voluntad de las y los votantes. Es el caso de fenómenos como el “ratón loco” (que implicaba no aparecer en la casilla en la que el votante debía estar registrado y, entonces, el día de la jornada, el votante tenía que ir a una y a otra y a otra casilla y, cuando finalmente se encontraba, ya se había cerrado la casilla); o como “el carrusel” (que significaba llevar electores de una casilla a otra para que votaran varias veces); “rasurado del padrón” (que no era otra cosa que excluir del padrón de electores a personajes o simpatizantes de la oposición para evitar que votaran), por citar solamente tres modalidades de todo el repertorio de trampas que se han inventado a lo largo de nuestra historia con la intención de manipular la voluntad ciudadana y alterar los resultados de las elecciones. Estos fenómenos corresponden a algunas de las conceptualizaciones bizarras y lesivas para la lógica democrática, que articuladas y claramente planeadas, sustentaban la idea del fraude electoral.

Estas invenciones, además de los casos que ya mencioné en el apunte anterior, como la caída del sistema que en 1988 y los bajos niveles de confianza interpersonal que predominan en Mé-

xico⁴⁹, nutren la historia de desconfianza que caracterizaba a los procesos electorales antes de la creación del IFE.

La combinación de desconfianza y fraude electoral se potencian mutuamente, y ello genera un problema doble para la credibilidad de nuestras elecciones. Por una parte, la historia acredita la posibilidad real, comprobada en muchas ocasiones, de que se alteraba dolosamente la voluntad ciudadana emitida en las urnas y, por otra, la desconfianza generalizada en las instituciones. Ambos factores generan las bases para que quienes compiten en las elecciones siembren la idea de fraude electoral a lo largo del proceso, tan sólo “por si se ocupa”.

Un dato más que no debe olvidarse: sembrar la semilla del fraude no tiene costos, pero sí tiene incentivos. Por ello, quien no se ve favorecido con el voto pretexto que hubo fraude y argumentar eso en un contexto como el que acabo de describir, es como aventar un cerillo en un pastizal seco, que se incendia de manera muy rápida. Y cuál es el costo de hacer eso: ninguno.

La gran paradoja es que eliminar las posibilidades para la manipulación de la voluntad ciudadana y establecer todos los candados posibles para que la sociedad confíe en los procesos electorales han constituido unos de los motores de transformación del largo proceso de construcción de nuestro sistema electoral. De hecho, si se quiere encontrar una razón de ser o un objetivo central de la evolución de nuestras normas electorales en los últimos 30 años, esa, justamente, sería inocular estas dos cosas: 1) la posibilidad de que sea manipulada la voluntad ciudadana y 2) proporcionar elementos que inyecten confianza sobre los resultados electorales a competidores y ciudadanos.

Al respecto, la evidencia empírica que arrojan los resultados del periodo de transición muestra que el andamiaje de la democracia mexicana sí ha logrado impedir la realización de fraudes electorales. Sin embargo, no se ha tenido el mismo éxito en relación con las conductas ilícitas que, normalmente, están asociadas a las conductas o delitos de los competidores y de sus simpatizantes. En síntesis, el andamiaje que a lo largo de 30 años se ha conformado para darle credibilidad, imparcialidad y certeza a las elecciones se

49 De acuerdo con el *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*, muestran que 72% de la población no confía en las personas fuera de su círculo familiar; desconfianza que por supuesto alcanza a las autoridades gubernamentales e instituciones públicas.

ha estructurado en torno a una serie de ejes articuladores de las exigencias de la sociedad y los partidos políticos. En términos generales los ejes son los siguientes:

Primer gran eje. La despolitización de la función electoral. A partir de múltiples mecanismos, algunos más o menos exitosos. El mejor ejemplo de ello es la autonomía de los órganos electorales, autonomía formal y jurídica. Así, de la Comisión Federal Electoral dependiente de la Secretaría de Gobernación, pasamos a órganos electorales autónomos⁵⁰. Que México sea el único lugar en el mundo donde los órganos electorales no forman parte del gobierno, no es una casualidad, sino una demanda de la historia.

La ciudadanización de los órganos electorales, que pasa por colocar ciudadanos no militantes, ni funcionarios de partidos políticos en el Consejo General del INE ni en las mesas receptoras del voto, es una reacción a una historia de irregularidades cometidas desde el poder, que han marcado nuestra historia política y que se reflejan en los bajos niveles de confianza a los que me he referido que la sociedad expresa respecto de las instituciones públicas y sus gobernantes.

Segundo gran eje. La minuciosidad normativa. En pocas naciones tenemos normas electorales tan detalladas como las que tenemos en México. Con la minuciosa descripción de los procedimientos plasmados en la legislación se buscó eliminar la discrecionalidad de las autoridades electorales, transparentar las decisiones y detallar cada una de las tareas que paso a paso, deberían contribuir a que la ciudadanía conozca los fundamentos y el sentido del trabajo que está detrás de la organización de los procesos electorales.

No ha sido una tarea fácil. Llevamos 25 años de estar modelando y fortaleciendo los eslabones de esa “cadena confianza” que ciertamente han permitido desmontar el sistema de partido hegemónico y configurar un sistema de partidos plural y cada vez más

⁵⁰ Hoy en día, hay jóvenes intelectuales que andan planteando que sería bueno regresar la organización de las elecciones a la Secretaría de Gobernación, bajo el argumento de que los gobernantes de hoy no son como los del pasado. Obviamente yo difiero de esa idea. Al final del día, en una sociedad democrática, el gobierno en turno siempre se origina en una fuerza política y por ello siempre habrá la sospecha para dudar de la imparcialidad de esos comicios. Por lo cual, un planteamiento así no sólo es regresivo y antidemocrático, sino que niega 30 años de evolución institucional. La autonomía constitucional de las autoridades electorales es una respuesta a una demanda de la sociedad para garantizar imparcialidad y eliminar la arbitrariedad con la que se organizaban las contiendas en el México del partido hegemónico.

competitivo. Conceptualmente, la cadena de confianza se entiende como el conjunto de decisiones que toma la autoridad electoral conforme a los plazos y procedimientos de ley sobre una temática específica y que al ser aprobados y quedar firmes, sedimentan otras decisiones y etapas del proceso electoral ⁵¹. Eslabonar dicha cadena de confianza de nuestras elecciones fue, sin duda alguna, una de las tareas institucionales más importantes del otrora IFE; uno de los factores que posibilitaron transformar el México autoritario en un país con instituciones democráticas, y uno de los mayores logros de nuestro sistema democrático a finales del siglo XX. Logros que ahora al INE le corresponde seguir fortaleciendo.

Tercer gran eje. La autonomía frente a los partidos, que es distinta a la despolitización. Los órganos electorales han tenido mecanismos para no tener una dependencia frente a partidos y gobiernos.

Cuarto gran eje. La equidad en las condiciones de la competencia. Lo que tiene que ver con el dinero, con la fiscalización, y con un modelo de comunicación política para acceder a la radio y la televisión que, a 14 años de la reforma que lo diseñó, sigue siendo pertinente para garantizar la equidad en las contiendas.

Quinto gran eje. Garantías y maximización de los derechos de las y los ciudadanos. Y aquí se pueden mencionar todos los mecanismos para propiciar la paridad, de los mecanismos para propiciar inclusión y, sobre todo, las garantías para que el voto libre y secreto se ejerza.

V. APUNTE FINAL

A pesar de que el fantasma del fraude siempre está ahí, gravitando como un elemento lesivo que alimenta la lógica de la desconfianza, que no acabamos de inocular, la confianza en el INE mejora poco a poco; la participación de los electores en las urnas detuvo su tendencia decreciente y lo que podríamos denominar como el “bum” de las alternancias es transversal a todos los ámbitos de

51 Los eslabones de dicha cadena son: a) el padrón electoral, b) la lista nominal, c) la credencial para votar con fotografía, d) la insaculación de quienes integrarán las casillas, e) la tinta indeleble, f) las boletas y materiales electorales utilizados en las casillas, g) el Programa de Resultados Electorales Preliminares y h) los conteos rápidos. Al igual que como sucedió en los años 90, el eslabonamiento de dicha cadena, requiere del acompañamiento y la participación de partidos políticos, del involucramiento de académicos e instituciones de educación superior, así como de la constante incorporación de innovaciones tecnológicas, y de un ingrediente adicional derivado del cambio generacional: una amplia difusión para que las nuevas generaciones confíen en las elecciones y reconozcan la autonomía de la autoridad electoral.

las contiendas federales, estatales y municipales. En efecto, en los últimos cinco años, desde que se estableció el sistema nacional de elecciones, el INE está involucrado en la organización de todas las elecciones locales y en este lapso hemos presenciado el mayor número de alternancia en el poder político. Si se toman en cuenta los cambios de ganador de una elección a otra en el ámbito municipal, en las diputaciones locales, en las gubernaturas, en las diputaciones federales y en el Senado, por supuesto,⁵² el índice de alternancias en este periodo es del orden del 60%. Dicho de otra manera, si en México no se respetara la voluntad ciudadana, ¿cómo nos explicamos el índice de alternancia? Y si en las elecciones se respeta la voluntad ciudadana, ¿entonces dónde está el fraude?

Probablemente haya algunas irregularidades e ilícitos en los procesos electorales. La inmensa mayoría de ellos cometidos por los contendientes y sus simpatizantes. Pero no podamos hablar de fraudes. Para ello, como ya lo señalé, es necesario que se presente una manipulación articulada y global para alterar los resultados electorales, con la intervención de algún tipo de autoridad. Y eso, con excepción del caso de Chiapas en 2015 que fue severa y adecuadamente sancionado, ya no sucede. Naturalmente, nadie está vacunado de una vez y para siempre. No sucede para las enfermedades y tampoco para los problemas sociales y de la política. Por esta razón, aunque los logros institucionales y normativos contra el fraude hayan sido exitosos y parezca que ahora solamente forman parte de nuestra historia, no podemos pensar que está erradicado para siempre. Recordemos que el camino a la democracia es de doble sentido: uno que avanza hacia la consolidación y la igualdad, y otro que es regresivo hacia el autoritarismo y la exclusión.

Que haya alternancia o no, no significa que un sistema sea democrático. Un sistema democrático implica que haya posibilidad real de la alternancia; condiciones reales para que haya alternancia. Pero si hay o no alternancia eso lo deciden los ciudadanos con sus votos. La mejor prueba de que en México no vivimos elecciones con una alteración masiva de los resultados electorales es justamente ese índice de la alternancia y que no haya habido un solo beneficiario de esas alternancias. Todos los partidos políticos

⁵² Recuérdesse que desde que la autoridad electoral es autónoma e independiente, se han organizado cuatro contiendas presidenciales y de ellas, en tres hubo alternancia.

se han beneficiado de la imparcialidad y todos han podido acceder legítimamente a los poderes públicos con base en los votos emitidos en las urnas.

Evidentemente todavía tenemos una dimensión que no ha sido resuelta, y que lamentablemente trasciende lo electoral, que es la desconfianza. Por las razones que sean, por la profunda desigualdad o por la insatisfacción de sus expectativas no cumplidas por parte de gobiernos democráticamente electos, nuestra sociedad está agobiada por los grandes problemas nacionales de pobreza, desigualdad, corrupción, impunidad e inseguridad. Factores todos que configuran un contexto fértil para la desconfianza.

Pensando en ello es que sostengo que todos tenemos algo que hacer para erradicar la desconfianza. Instituciones, autoridades, partidos y organizaciones de la sociedad, todas y todos, debemos contribuir a cuidar la democracia y a impedir que las conductas ilegales y fraudulentas intervengan en las contiendas y distorsionen la equidad y el sentido de la voluntad popular emitida en las urnas. Tenemos que modificar ese contexto para mermar el terreno que da pie a las creencias del fraude. Mientras lo logramos no debemos olvidar algo: el fraude defrauda. El fraude de aquellos que en realidad no son otra cosa sino malos perdedores y, consecuentemente, malos demócratas. Aquellos que nunca pierden y que siempre les roban y que olvidan que la gran virtud de la democracia es que quien gana no lo gana todo, y quien pierde tampoco lo pierde todo de una vez y para siempre, el poder en democracia tiene un ciclo que inicia en las urnas y puede concluir en la siguiente jornada electoral.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL/TEPJF/UNAM/IFE. Tomo I. IIJ/UNAM, México, 2003.

El Mundo es, “Silvio Berlusconi denuncia fraude electoral en Italia y dice que el resultado tiene que cambiar”, abril de 2006. Disponible en: <https://bit.ly/348T4tb>

El País, “Los críticos de Cs piden poner urnas en el próximo congreso tras el presunto fraude en Murcia”, diciembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3h8vTTy>

GIOVANNI, Sartori, Partidos y sistemas de partidos, Alianza Editorial, España. 2ª reimpresión, 2009, pág. 282.

Ley General en Materia de Delitos Electorales

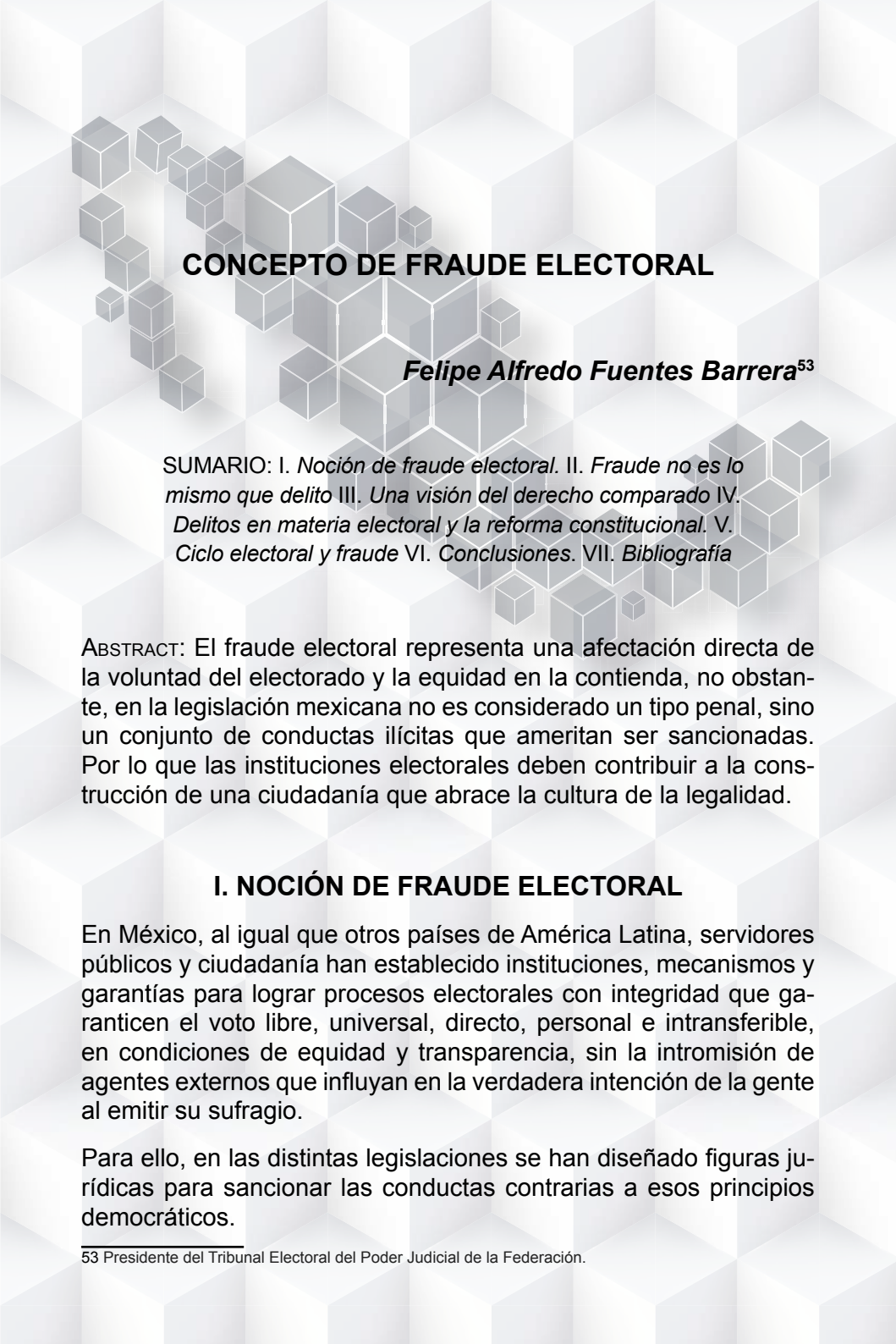
Metro Ecuador, “Acusaciones de fraude de elecciones presidenciales en América Latina”, abril de 2017. Disponible: <https://bit.ly/2DVQv-QD>

QUINN, Joe y BRADLEY, Niall, “Fraude en el Referéndum de Escocia, el «cómo» y el «porqué»”, Centro de Estudios Joan Bardina, 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3aO9Uit>

Revista Mexicana de Sociología, IIS/UNAM, Vol. 69, Núm 1, 2007. Disponible en: <https://bit.ly/318WiuS>

SALMERÓN, Pedro, “1910: anatomía de un fraude electoral”, Nexos, febrero de 2008. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=12470>

SERVIN, Elisa, Las elecciones de 1952. Un intento de cambio democrático, en Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México. Disponible en: <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc23/285.html>



CONCEPTO DE FRAUDE ELECTORAL

Felipe Alfredo Fuentes Barrera⁵³

SUMARIO: I. *Noción de fraude electoral.* II. *Fraude no es lo mismo que delito* III. *Una visión del derecho comparado* IV. *Delitos en materia electoral y la reforma constitucional.* V. *Ciclo electoral y fraude* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía*

ABSTRACT: El fraude electoral representa una afectación directa de la voluntad del electorado y la equidad en la contienda, no obstante, en la legislación mexicana no es considerado un tipo penal, sino un conjunto de conductas ilícitas que ameritan ser sancionadas. Por lo que las instituciones electorales deben contribuir a la construcción de una ciudadanía que abrace la cultura de la legalidad.

I. NOCIÓN DE FRAUDE ELECTORAL

En México, al igual que otros países de América Latina, servidores públicos y ciudadanía han establecido instituciones, mecanismos y garantías para lograr procesos electorales con integridad que garanticen el voto libre, universal, directo, personal e intransferible, en condiciones de equidad y transparencia, sin la intromisión de agentes externos que influyan en la verdadera intención de la gente al emitir su sufragio.

Para ello, en las distintas legislaciones se han diseñado figuras jurídicas para sancionar las conductas contrarias a esos principios democráticos.

⁵³ Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Una de estas figuras es el fraude electoral, que surge como remedio a prácticas ilícitas que pueden ser delitos o no, de quienes, mediante acciones, omisiones o coacciones, pretenden afectar de manera directa el núcleo esencial de toda decisión democrática, a saber: *la voluntad auténtica de pueblo y la equidad en la contienda electoral*.

Por esa razón, el fraude electoral no es un tema menor porque a través de este tipo de prácticas se empaña la legitimidad democrática con la que debe contar toda persona en la que se deposita la confianza para ejercer la representación política de la ciudadanía.

En efecto, Guy Goodwin⁵⁴ lo ejemplifica con mucha claridad: el fraude electoral implica una serie de acontecimientos que ocurren en cualquier etapa del proceso electoral -entendido en *lató sensu*-, con la finalidad de impedir que se realice a través del voto libre.

OBJETIVAS (NO SE VINCULAN CON ASPECTOS PARTIDISTAS)	PARTIDISTAS	CIUDADANAS
1) Encuestas de opinión 2) Etnografía ⁵⁵	1) Memorias de los participantes o víctimas de las “argucias” electorales (<i>Relato de Jimmy Carter sobre la forma en que atestiguó la adulteración de urnas en su contra</i>) 2) Denuncias de fraude de los partidos ante autoridades políticas 3) Notas periodísticas	Informes de la sociedad civil organizada. En esta fuente de descubrimiento del fraude electoral, la ciudadanía desplaza a los observadores políticos.

Sobre el tema, González de la Vega,⁵⁶ afirma que la función primordial de las normas que regulan los ilícitos electorales es tutelar la libertad del voto, la honestidad del proceso electoral y la sinceridad del sufragio universal, sin influir a favor de alguna opción política.

⁵⁴ Goodwin-Gill, Guy, “Elecciones libres y justas”. *Derecho internacional y práctica*; Unión Interparlamentaria; Ginebra, Suiza, 1994.

⁵⁵ Rama de la antropología, un método de estudio o de investigación directa que tiene como objetivo observar y registra las prácticas culturales y los comportamientos sociales, decisiones y acciones de los diferentes grupos humanos.

⁵⁶ González de la Vega, René, *Derecho penal electoral*, 3a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 231.

Por su parte, Pedro Planas⁵⁷ refiere que el fraude constituye un atentado contra la libertad electoral y la transparencia de los comicios, destinado a distorsionar deliberadamente el ejercicio libre del sufragio y, por ende, la directa manifestación de la voluntad popular.

Fabrice Lehoucq es enfático al sostener que el fraude electoral se refiere a las acciones clandestinas para alterar los resultados electorales. Sobre el tema, dicho investigador expone que el fraude se puede estudiar a partir de diversas fuentes: Con base en estas concepciones, podemos sostener que el *fraude electoral* implica la existencia de una conducta ilícita que daña directamente los ejercicios democráticos y, por consecuencia, el conjunto de principios y valores de nuestra Norma Fundamental⁵⁸.

Este tipo de conductas, además, afectan un principio democrático que establece nuestra Constitución: *la equidad en la contienda*.

Lo anterior, porque los sujetos activos inciden en la voluntad del electorado mediante distintas acciones que pueden ir desde presiones, amenazas, manipulaciones y hasta la violencia, por lo que la decisión de la ciudadanía no refleja su verdadera intención de voto, al estar coaccionada por actos de un tercero. Su finalidad tiene dos vertientes: impedir o generar la alternancia del poder.

Ante esas conductas que son consideradas como fraude al sufragio, Dieter Nohlen afirma categóricamente que, la confianza en el proceso electoral se encuentra en manos de las autoridades administrativas y jurisdiccionales al ejercer un control sobre dichos actos.

II. FRAUDE NO ES LO MISMO QUE DELITO

En razón del contexto anterior, es necesario distinguir con toda claridad que, la connotación de *fraude electoral* no significa hablar necesariamente de *delito*.

El concepto de delito generalmente aceptado hace alusión a una acción o conducta típica, antijurídica, culpable y punible. Esos

57 Planas, Pedro, "El fraude electoral", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, <https://www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=2619>.

58 Lehoucq, Fabrice, "¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias", *Revista Mexicana de Sociología*, México, 69, núm. 1, enero-marzo de 2007, pp.01-38.

elementos adquieren relevancia y determinan la existencia de un delito, porque las conductas que se pretenden sancionar o evaluar, deben tener una consecuencia jurídica.

La consecuencia a la que hago referencia, sólo puede ser el resultado de que, las conductas desplegadas, se encuentren previstas en una ley. Ahí interviene el ejercicio del juzgador para determinar si existe o no lo que se llama tipicidad.

En efecto, en México, si las conductas no se adecúan a la descripción que establece, entre otros ordenamientos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales o bien, el Código Penal Federal, entonces, tampoco se puede hablar de la existencia de un delito, ya que debemos recordar que en nuestro sistema, el artículo 14 de la Norma Fundamental establece expresamente que: En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley *exactamente aplicable al delito de que se trata*.

Esa restricción constitucional, se traduce en que, si la conducta no está señalada como delito en una ley, entonces no puede ser considerada como tal, y eso es lo que ocurre con el fraude electoral.

De esta manera, si en el caso de México se quisiera encuadrar el tipo de fraude a la materia electoral, se tendría que acudir a la regulación prevista en la legislación penal federal como base de ese ejercicio. Sin embargo, habría un obstáculo frontal, a saber: *el bien jurídico tutelado*.

Efectivamente, mientras que, en materia electoral, la figura de fraude como hecho ilícito busca salvaguardar diversos aspectos del régimen democrático,⁵⁹ en el ámbito penal, el bien jurídico tutelado para esa figura es de naturaleza patrimonial.

Por esa razón, en México no existe como tal un tipo penal denominado fraude electoral, sino que el legislador ha identificado una serie de conductas o prácticas que, por su relevancia y efecto pernicioso en el régimen democrático, han sido tipificadas

⁵⁹ Muñoz Conde, F., "Comentarios a la Legislación Penal. Delitos electorales" en M. Bajo Fernández, M (coord), *Revista de Derecho Público*, México, Edersa, 1983, t. II, p.483.

en la ley general respectiva como conductas punibles. No obstante, el fraude electoral no es un tipo penal, sino que más bien se presenta como un conjunto de conductas ilícitas que, por afectar la legitimidad de los comicios, ameritan ser sancionadas, pero no desde la óptica de un delito.

III. UNA VISIÓN DEL DERECHO COMPARADO

Una vez identificada la diferencia entre fraude y delito electoral, es pertinente analizar lo que ocurre en otros países cuando se despliega alguna conducta que sea contraria al propio régimen de elecciones.

Como marco común, es importante precisar que la incidencia negativa a la estabilidad de las elecciones, proveniente de personas que buscan un beneficio a costa del engaño, no es exclusiva de un sistema en específico y tampoco de determinada zona geográfica.

Ello se explica porque, en mayor medida, dentro de las latitudes que involucran un modelo participativo de la ciudadanía para la toma de decisiones, suelen identificarse zonas sensibles o con un alto grado de conflicto que los sujetos generadores de actos fraudulentos aprovechan para incidir de manera directa en el electorado.

Así, solo por mencionar algunos casos, tenemos los siguientes:

1.Colombia

A diferencia de lo que ocurre en México, en Colombia el Código Penal define los diferentes tipos de fraude que pueden llegar a ocurrir en el contexto de una elección, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria de mandato, como se ve enseguida:

Concepto de fraude electoral

FRAUDE AL SUFRAGANTE	FRAUDE EN INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS	VOTO FRAUDULENTO	FAVORECIMIENTO DE VOTO FRAUDULENTO
Sanciona a las personas que mediante maniobra engañosa, obtengan un voto para un candidato determinado o bien que logren obtener un voto en blanco (artículo 388).	La sanción que se impone es a quien, por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja (artículo 389)	Hace alusión a la persona que suplante a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o vote más de una vez, o sin derecho consigne su voto (artículo 391)	Particularmente, se sanciona al servidor público que permita suplantar a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o votar más de una vez o hacerlo sin derecho.

Como podemos observar, en el caso de Colombia, existe una relación entre el concepto de fraude electoral y la tipificación desde el punto de vista del derecho penal, lo cual permite llegar a la conclusión de que, el fraude es el tipo que configura la conducta sancionable.

Ello no ocurre así en México, porque aun cuando se cuenta con una Ley General en Materia de Delitos Electorales, a través de la cual se establecen los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno, lo cierto es que *no se define lo que debemos entender por fraude electoral y tampoco se asignan fraudes en específico como delito*.

Más bien, se construye un sistema armónico con el Código Penal Federal, en lo relativo a la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento de los delitos, sin considerar el fraude electoral como un delito.

2. Costa Rica

Costa Rica adopta un modelo mixto que se encuentra regulado en el Código Electoral, porque contiene un capítulo de ilícitos electorales, en el cual se prevén las conductas que afectan el desa-

rollo de las elecciones y que son: i) Delitos electorales y ii) Faltas electorales, según se ve a continuación:

DELITOS	FALTAS
• Sobre el funcionamiento de las juntas electorales. • Financiamiento partidario. • Contribuciones privadas. • Tesorerías de los partidos. • Contra la desmejora del servicio de transporte de electores el día de la elección. • Manipulación del padrón electoral. • Contra la libre determinación del votante. • Falsedad en la hoja de adhesión de un partido. • Alteración de publicaciones. • Suspensión de derechos políticos. • Desobediencia. Debe destacarse que, en el caso de los delitos electorales cuya sanción es igual o superior a tres años, se impone además la suspensión de derechos políticos e inhabilitación para ejercer cargos públicos. Las autoridades competentes para conocer de los delitos son los tribunales penales respectivos.	• Publicación extemporánea de propaganda y encuestas. • Control de contribución privada. • Recibo de contribuciones irregulares. • Difusión ilegal de propaganda y resultados de encuestas de opinión. • Funcionamiento de las juntas electorales. • Prácticas indebidas de proselitismo electoral. • Obstrucción del patrón para que sus trabajadores voten. • Incumplimiento de deberes del funcionario público. • Tenencia indebida de documentación electoral. A diferencia de las sanciones derivadas por la comisión de delitos, las multas son impuestas por el Tribunal Supremo de Elecciones, por medio de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos. El dinero proveniente de las multas que se ejecuten deberá depositarse en la cuenta de caja única del Tribunal.

La legislación de Costa Rica prevé un sistema mixto de sanción respecto de las conductas que tengan por objeto impactar en los procesos electorales; y en ello, desde mi perspectiva, existe un punto de comparación con nuestro país, porque, por un lado, contamos con actos expresamente identificados como delitos y, por el otro, conductas que, sin ser delitos, afectan el proceso electoral, por lo cual se les da la connotación de fraude.

Por ejemplo, en México, incidir en la ciudadanía para que simule su cambio de residencia con la finalidad de apoyar en mayor medida a un candidato en una zona determinada, no es considerado como un delito, en cambio, sí es un fraude a la ley e impacta en el proceso electoral al incrementar la votación en una región y desincentivarla en otra.

3. Argentina

Al igual que México, el Código Penal y la legislación Electoral Nacional, no prevén como delito la figura del fraude electoral.

Sin embargo, el propio código electoral de dicho país establece un catálogo de delitos y faltas electorales, con lo cual se asemeja su diseño al modelo mixto que impera en México y Costa Rica, como se evidencia a continuación:

DELITOS	FALTAS
• Negativa o demora en la acción de amparo. • Reunión de electores. Depósito de armas. • Espectáculos públicos. Actos deportivos. • No concurrencia o abandono de funciones electorales. • Publicidad de actos de gobierno. • Detención, demora y obstaculización al transporte de urnas y documentos electorales. • Juegos de azar en jornada electoral. • Inscripciones múltiples o con documentos adulterados. Domicilio falso. Retención indebida de documentos cívicos. • Falsificación de documentos y formularios. • Inducción con engaños. • Violación del secreto del voto. • Revelación del sufragio. • Falsificación de padrones y su utilización. • Comportamiento malicioso o temerario. • Expendio de bebidas alcohólicas.	• No emisión del voto. • Portación de armas. Exhibición de banderas, divisas o distintivos partidarios. • Actos de proselitismo. Publicación de encuestas y proyecciones. • Publicidad en medios de comunicación. • Actos de campaña electoral.

En el rubro de la imposición de sanciones, hay una diferenciación con los sistemas de Colombia y Costa Rica, justificado por las autoridades que intervienen.

Así, en Argentina tratándose de *faltas*, la revisión de la conducta corre a cargo de los jueces electorales, en *única instancia*. Pero si la sanción deriva por la comisión de un *delito*, entonces, el asunto se conoce por los jueces electorales en *primera instancia*.

En el caso de los *delitos*, existe la posibilidad de presentar apelación ante la Cámara Federal de la jurisdicción de que se trate.

De lo anterior podemos concluir que, en el modelo argentino, son objeto de control tanto las conductas que constituyen un delito como aquellas que, sin ser delitos, son consideradas como faltas o ilícitos susceptibles de ser sancionados.

La comparativa entre los sistemas analizados nos permite llegar a una conclusión clara: El fraude electoral sólo es considerado como delito en Colombia, para lo cual, se establecen conductas y penas para las personas que lo realicen.

Sin embargo, en países como México, Costa Rica y Argentina, el fraude electoral no es un delito, sino en todo caso, se trata de ilícitos o faltas que resultan sancionables en términos de las legislaciones específicas. De ahí la importancia de tener presente la diferencia entre fraude y delito electoral.

Desarrollados estos elementos, en los siguientes apartados señalaré los distintos enfoques y el tratamiento que nuestra legislación confiere a la *figura de fraude electoral*.

En un primer apartado, haré referencia a ciertas prácticas que son modalidades de fraude electoral y que, en la legislación mexicana, están tipificadas como delitos en la Ley General de Delitos Electorales y que han sido objeto de una reforma constitucional en materia de prisión preventiva oficiosa y la diferencia que existe con distintas conductas que tienen como consecuencia jurídica una sanción administrativa y no así penal.

Finalmente, enunciaré las prácticas de fraude que, sin estar tipificadas como delito, se consideran ilícitos en el sistema legal

mexicano y se presentan no solamente en el proceso electoral en sentido estricto, sino antes, durante y después del mismo. Esto es, su manifestación sucede durante el periodo que los organismos internacionales han denominado el *ciclo electoral*, señalando algunos casos emblemáticos en los que la Sala Superior ha fijado criterios relevantes.

IV. DELITOS EN MATERIA ELECTORAL Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL

En nuestra legislación, como es un hecho sabido, la Ley General de Delitos en Materia Electoral, en su Título Segundo, Capítulo Segundo, contiene un extenso catálogo de todas las conductas que son modalidad de fraude electoral y que se consideran delitos.

Como lo adelanté, la Ley General *no prevé de manera expresa el delito de fraude electoral con esa denominación*, sino que establece conductas típicas específicas que son modalidades del fraude.

Dada su relevancia en nuestro sistema jurídico, abordaré tres de esas conductas, consistentes en el *uso o condicionamiento del acceso a servicios públicos y programas sociales, utilizar bienes o servicios públicos en una campaña y comprar o condicionar el voto de servidores públicos*.

1. Delitos electorales

A. Uso o condicionamiento del acceso a servicios públicos y programas sociales

La esencia de este tipo penal reside en que los servicios públicos y programas sociales que los distintos gobiernos entregan en beneficio de la población no pueden ser restringidos por motivos electorales.

Por ende, incurre en delito quien condicione la prestación de un servicio público; el cumplimiento de programas gubernamentales; el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias o la realización de obras públicas a la emisión del sufragio en favor de cierto partido político o candidatura.

El impacto de esta práctica en nuestra democracia es un aspecto que ha recibido especial atención por el Poder Reformador

de la Constitución, como se constata de la reciente modificación al artículo 19 de nuestra Norma Suprema.

Efectivamente, entre los meses de septiembre y noviembre de 2018, diversas fuerzas políticas presentaron en la Cámara de Senadores un total de 7 iniciativas⁶⁰ con propuesta de reforma a la Constitución, con la finalidad de que se incluyeran determinados delitos que ameritaran prisión preventiva oficiosa, como se ve de la referencia siguiente:

	Actor político	Materia de reforma	Fecha de recepción
1	Nancy de la Sierra Aramburo (PT)	Hidrocarburos	18 de septiembre de 2018
2	Ricardo Monreal Ávila (MORENA)	- Corrupción - Hidrocarburos - Electoral - Armas de fuego y explosivos	20 de septiembre de 2018
3	María Guadalupe Murguía Gutiérrez y otros (PAN)	- Extorsión - Robo a casa habitación y negocio	27 de septiembre de 2018
4	Alejandro González Yañez (PT)	Robo a transporte de carga en cualquiera de sus modalidades	25 de octubre 2018
5	Eruviel Ávila Villegas (PRI)	Portación ilegal de armas de fuego	25 de octubre 2018
6	Sylvana Beltrones Sánchez (PRI)	- Violencia intrafamiliar - Abuso de menores - Robo a casa habitación, transporte y negocio	8 de noviembre de 2018
7	Alejandro González Yañez (PT)	- Corrupción - Electoral	<i>* El documento no especifica fecha de presentación.</i>

⁶⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Iniciativa de la senadora (grupo parlamentario PT)", *Proceso legislativo. Exposición de motivos*, Gaceta no. LXIV/1PPO-9/83432, México, 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2NDIocl>

Específicamente, el grupo parlamentario de Morena propuso que los delitos electorales, en general, ameritaran prisión preventiva oficiosa, pero no se advierte de la exposición de motivos lo atinente al fraude electoral como delito propiamente dicho.

Por su parte, el Partido del Trabajo pretendió dos efectos distintos con la iniciativa, porque en primer lugar buscó que el fraude electoral se tipificara como delito grave para que -en segundo término- se incluyera como conducta que requiriera prisión preventiva oficiosa.

No obstante, lo anterior, como se advierte del dictamen emitido el 6 de diciembre de 2018,⁶¹ contenido en la Gaceta No. LXIV/1PPO-63, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República, concluyeron que solamente se consideraría delito electoral para efectos de prisión preventiva oficiosa, el uso de programas sociales con fines electorales, con base en las consideraciones esenciales siguientes:

- Sin menoscabo de la peligrosidad que representan los delitos en materia electoral para el sistema democrático, no es posible categorizar a todo por igual, dado que la gravedad de los hechos ilícitos varía, según se advierte de las medias aritméticas de los delitos previstos en la Ley General de Delitos en Materia Electoral.
- Únicamente se deben incluir como delitos en materia electoral, que ameriten prisión preventiva oficiosa, los relativos al uso de programas sociales con fines electorales, al ser los que impactan de manera más profunda en la sociedad y que se encuentran contenidos en los artículos 11, 14 y 15 de dicha ley.

Esas razones, fueron compartidas por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, según el dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria de 16 de enero de 2019, bajo el Número 5198-II.

Resultado de lo anterior, en el Diario Oficial de la Federa-

⁶¹ Véase pp. 27 a 31.

ción de 12 de abril de 2019 se publicó la reforma al artículo 19 de la Norma Fundamental, donde únicamente se consideró como delito que ameritara prisión preventiva oficiosa el uso de programas sociales con fines electorales, sin que el fraude, como delito, se incluyera en la reforma.

La trascendencia de esa modificación constitucional tuvo impacto en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, pues el grupo parlamentario de Morena,⁶² como se advierte de la gaceta LXIV/1SPR-21/97252 de 10 de julio de 2019, presentó en la Cámara de Senadores una iniciativa en materia de prisión preventiva oficiosa cuando se utilicen los programas sociales con fines electorales, al tenor de los motivos siguientes:

- Era necesaria la modificación a la legislación secundaria con el ánimo de armonizarlas con el mandato constitucional.
- Era necesario sancionar el uso discrecional y sistemático de los recursos de los programas sociales para coaccionar al electorado, o bien el uso de programas con fines electivos, designando a quienes los habían administrado como candidatos u operadores de campañas políticas.
- Estas medidas se visualizan como un avance en el combate efectivo a la corrupción, mediante la construcción de tipos penales que sancionen tales conductas y en caso de actualizarse, pueda ser ordenada la prisión preventiva oficiosa.

Como podemos advertir, la sanción penal que implica la prisión preventiva oficiosa por el uso de programas sociales refleja la preocupación del Poder de Reforma de la Constitución, de proteger *con la mayor relevancia jurídica al principio de equidad* en las contiendas electorales, colocando dicha conducta como un *delito grave* que impacta profundamente a la sociedad y a nuestro régimen democrático.

62 Senado de la República, “Iniciativas de ciudadanos legisladores”, Gaceta LXIV/1SPR-21/97252, México, Miércoles 10 de julio de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2ZfK6WK>

El Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, en relación con esta reforma -artículo 19 constitucional-, muestra con toda claridad que, a pesar del avance que hemos logrado en México para que los procesos electorales sean auténticos, aún subsisten prácticas, acciones o conductas ilegales que buscan, mediante el uso de recursos públicos, influir indebidamente en nuestro régimen democrático.

¿Por qué se le ha otorgado esta relevancia al tipo penal correspondiente?

La razón es que los bienes jurídicos específicos que tutela el tipo penal son de la mayor importancia para cualquier *Estado* que se concibe así mismo como *democrático y constitucional de Derecho*, veamos:

- Salvaguardar que las elecciones sean libres, auténticas, periódicas y que las mismas se efectúen mediante voto universal, libre, secreto y directo.
- Propiciar la equidad para que los participantes en la contienda electoral compitan en igualdad de condiciones.
- Preservar los principios de nuestro régimen democrático-electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

En este orden de ideas, la visión del Poder Reformador es sancionar *con la mayor fuerza jurídica* a quienes transgredan *abiertamente lo dispuesto en el artículo 134*, párrafo séptimo de nuestra Norma Fundamental y con ello rompan el principio de imparcialidad a través del uso de los recursos públicos.

Sin duda, esta reforma constitucional pretende crear un *efecto disuasivo* en quienes quisieran influir ilegalmente en la competencia entre los partidos políticos y las candidaturas.

De esta forma, el Dictamen reconoce que el uso de programas sociales para inclinar la balanza electoral a favor de cierto partido o candidatura, como lo anticipé, se presentan no solamente durante el proceso electoral, sino que suceden antes y después del mismo, esto es, en lo *que se conoce como ciclo electoral*.

B. Utilizar bienes o servicios públicos en una campaña

Por otra parte, quiero destacar enseguida un tipo penal que guarda relación con la obligación que tienen los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su responsabilidad, la cual está vinculada con los principios de su administración establecidos en el artículo 134 de la Carta Magna, del cual se desprende que aquéllos deben ser usados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Es por eso que, en aras de garantizar que las elecciones sean equitativas y libres, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, específicamente en el artículo 11, fracción III, contempla como delito electoral la utilización de bienes en apoyo o perjuicio de un candidato o partido político por parte de un servidor público.

Lo anterior implica que, quienes forman parte del gobierno, no deben destinar dinero, bienes o servicios públicos que se encuentren a su disposición a los diversos actores políticos que participan en los procesos electorales.

Al respecto, quiero señalar que al igual que el uso o condicionamiento del acceso a servicios públicos y programas sociales, la utilización de bienes o servicios públicos dan lugar a infracciones de índole administrativa o en su caso electoral, tal y como se puede observar de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Señalando expresamente en su artículo 8, fracción III que es obligación de los servidores públicos utilizar los recursos que tengan asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos.

Las sanciones administrativas previstas en la legislación vigente para aquél servidor público que destine fondos o recursos públicos para influir en la contienda electoral, si bien podrían resultar altas, ya que pueden ir desde la inhabilitación hasta la pérdida de la libertad de quienes los comentan, son proporcionales si se considera que una indebida utilización de recursos públicos en la contienda electoral afecta el principio de equidad en la contienda y puede dar lugar a la nulidad de la elección⁶³.

63 Lehoucq, Fabrice, "¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias", *Revista Mexicana de Sociología*, México, 69, núm. 1, enero-marzo de 2007, pp.01-38.

C. Comprar o condicionar el voto de servidores públicos.

Estimo relevante mencionar la coacción del voto porque tanto ciudadanos como servidores públicos tienen el derecho y la obligación de ejercer el voto informado y razonado, debiendo cumplir con las responsabilidades de la función pública.

Los servidores públicos tienen la doble responsabilidad, como ciudadanos y como trabajadores del Estado, de participar activamente para vigilar los actos de autoridades, partidos políticos y sus candidatos, y a la par, procurar que el voto de los mexicanos sea respetado.

En esa tesitura, el hecho de que alguien trabaje en el gobierno o sea un servidor público no lo obliga a apoyar a un partido político, ya que en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía cuentan con el derecho a votar libremente y tener ideologías políticas diferentes.

Es por ello que, al servidor que busque coaccionar o amenazar a sus subordinados a participar en eventos proselitistas de campaña, que los obligue a votar o en su caso, que se abstengan de votar por determinado candidato, partido político o coalición; se le impondrá una sanción conforme a la Ley General.

2. Infracciones electorales administrativas

Como lo adelanté, existen diversas actuaciones por parte de servidores públicos, entidades o instituciones políticas, ciudadanos, entre otros, que pueden llegar a afectar el principio de equidad en la contienda, sin que ello suponga que deban ser consideradas como delitos.

Esto es, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales existen infracciones electorales que en caso de presentarse no son sancionadas por la vía penal al no estar reguladas expresamente como delitos; sin embargo, ello no significa que queden impunes, pues ameritan una sanción de carácter administrativo, como sería el caso de la *realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos, la contratación en forma directa o por terceras personas de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión y el turismo electoral.*

A. Realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos

El artículo 3° de la LGIPE define los actos anticipados de precampaña como las expresiones que se realizan bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

Por otro lado, precisa que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.

Dichas conductas constituyen infracciones que pueden ser cometidas por los aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular o los partidos políticos; sin embargo, la sanción que podría recaer en ellas puede ser la amonestación pública, multa, reducción de ministraciones del financiamiento público o en su caso la pérdida del registro.

B. Contratación en forma directa o por terceras personas de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión

El actual modelo de comunicación política en México surge como consecuencia de un extenso proceso de reformas tanto constitucionales como legales e institucionales, en la búsqueda de condiciones de equidad de la contienda electoral.

La posibilidad de contratar espacios en radio y televisión implicó el establecimiento de reglas en la comunicación política, especialmente a la hora de adquirirlo, ya que en cierta medida provocó que la competencia política y electoral se desplazara hacia dichos espacios, dándole a los medios de comunicación cierta influencia, pues el poder económico y monopólico de las empresas de difusión, se convirtió en factor determinante de las preferencias electorales de los ciudadanos.

Ante esta situación, la reforma electoral 2007-2008 representó un gran cambio en las reglas del juego, pues el Estado mexicano se constituyó como administrador único de los tiempos públicos en periodo ordinario y electoral, acontecimiento que en los últimos años ha permitido garantizar los derechos y prerrogativas de los partidos políticos en las contiendas electorales con independencia de su capacidad de compra de publicidad electoral.

La violación a la prohibición de contratar en forma directa o por terceras personas tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión es sancionada por la Ley General, de ser el caso, con la negativa de registro como precandidato o con la cancelación de dicho registro. O bien de haberse cometido en fecha posterior a la de postulación del candidato por el partido de que se trate, el Instituto Nacional Electoral podrá negar el registro legal del infractor; situación que se ve replicada para los candidatos independientes.

C. Turismo electoral

Para finalizar, quiero tratar la figura del turismo electoral como una modalidad de fraude electoral.

En la Sala Superior hemos establecido que el turismo electoral es una práctica clientelar que ocurre con mayor frecuencia en la medida en que haya mayor competencia electoral, pues consiste en proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores.

Es decir, nos encontramos frente a una figura que conlleva actos tendentes a la manipulación de los procesos electorales y de los resultados que pueden o no ser ilegales; la alteración del Registro es una mala práctica enfocada en afectar la organización y administración del proceso electoral.

Para ejemplificar dicha conducta, haré referencia al recurso de apelación 15 del año 2018, en el cual, como explicaré a continuación, se revocó una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la que se sancionó a diversos ciudadanos por proporcionar informes falsos al solicitar el cambio de domicilio ante el Registro Federal de Electores y al Partido Revolucionario Institucional por su responsabilidad indirecta en la modalidad de culpa

in vigilando, para que, en su lugar se considerará al PRI como responsable directo.

D. SUP-RAP-15/2018

a. ¿Qué pasó?

Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentaron en el entonces Instituto Federal Electoral denuncia en contra de quienes resultaran responsables por la realización atípica de trámites de cambio de domicilio de Yucatán y Campeche hacia Quintana Roo, a efecto de influir a favor de algún partido político en la jornada electoral de 2013.

En razón de lo anterior el Consejo General de determinó:

- Ser incompetente para conocer de los presuntos actos de presión o coacción a ciudadanos de Yucatán para que ejercieran el sufragio en las elecciones locales del año 2013 en Quintana Roo a favor del PRI, porque al incidir en el proceso electoral local, correspondía al Instituto Electoral de Quintana Roo conocer de esas conductas.
- En relación con los ciudadanos a los que se les siguió el procedimiento por proporcionar al Registro información falsa sobre el cambio de domicilio, 467 fueron amonestados y 145 fueron absueltos.
- Imponer al PRI una multa por su responsabilidad indirecta en su modalidad de culpa *in vigilando* por la conducta de agentes que, en su nombre, instigaron a los ciudadanos que realizaron el trámite de cambio de domicilio con información falsa.

b. ¿Qué se resolvió en el Tribunal Electoral?

Al resolver el presente asunto, en la Sala Superior de-

terminamos que el PRI no tenía razón al sostener que se le debía eximir de responsabilidad porque se afectó su derecho de defensa por la supuesta falta de acceso a las pruebas y su indebida valoración; por el contrario, la responsabilidad del partido era directa en la comisión de los ilícitos.

Ello porque no había controversia respecto a que todos los ciudadanos que fueron responsabilizados por presentar información falsa al Registro Federal fueron instigados a hacerlo, y se demostraba que quienes los instigaron actuaron a nombre del instituto político.

El estudio del caso nos llevó a concluir la existencia de agentes que actuaron a nombre del partido pues 35 ciudadanos declararon que al menos 2 personas vinculadas al partido les solicitaron que realizaran los trámites de cambio de domicilio con información falsa, a cambio de dinero, empleo, viajes, mejoras en su vivienda.

Asimismo, identificamos que 467 personas habían alterado su domicilio, pero fueron 35 las que señalaron haber sido movilizadas. Al mismo tiempo, existían testimonios que mencionaron que se llevaron gente para realizar su cambio de domicilio o supieron que a algunas personas les ofrecieron 1,500 pesos por realizar su cambio.

En ese caso se cumplía con las características del turismo electoral pues:

- Hubo movilización masiva de personas que alteraron el Registro Federal Electoral;
- Se registró la oferta de distintos beneficios y recompensas a cambio de esa participación, y
- Esta alteración se hizo en el marco de un proceso electoral.

c. ¿Por qué sirve de ejemplo?

La protección al padrón electoral es una previsión de rango constitucional, porque este, al ser confiable, constituye un pilar

básico de la estructura electoral, pues dota de credibilidad a las elecciones, además de relacionarse con el derecho al voto, pues sólo pueden ejercer ese derecho los ciudadanos que reúnan las características de estar inscritos en el padrón electoral y contar con credencial para votar, y lo podrán hacer en la demarcación territorial de su domicilio.

Adicionalmente, lo considero relevante ya que como lo he señalado, las diversas autoridades electorales debemos buscar la autenticidad de las elecciones, por lo que la alteración del padrón electoral a través de estrategias de cambio de domicilio de un grupo numeroso de personas de un municipio o entidad a otro tiene efectos dañinos desde la perspectiva de la integridad electoral y las malas prácticas electorales.

Por un lado, merma la confiabilidad de los procesos y de los resultados electorales, así como de las autoridades encargadas de administrar el registro, lo incide en la aceptación del gobierno que resulte electo y en la gobernabilidad de éste; y por otro lado, afecta la decisión del voto, pues las preferencias electorales de las personas involucradas están motivadas por alguna promesa como un empleo, un beneficio material y no por la propuesta electoral por la que votó.⁶⁴

3. Conclusión

¿Debe o no existir un tipo penal único para fraude electoral?

Desde mi punto de vista debe responderse en sentido negativo, pues como he expuesto, el fraude electoral implica una diversidad de acciones, como pueden ser de manera enunciativa más no limitativa, la manipulación, falsificación, distorsión, despojo, elusión, obstrucción o violencia; por lo cual si bien se puede conocer cuál es el bien jurídicamente tutelado, que en este caso es salvaguardar la equidad del sistema político mexicano, no es conveniente contar con una tipificación de un verbo único en razón de la multiplicidad de acciones que pueden encuadrar en el supuesto.

Máxime que como lo expuse en el presente apartado, existen diversas acciones que no tienen una sanción del tipo penal,

⁶⁴ Nieto Castillo, Santiago y Valdez Méndez, Sandra Fabiola, "Turismo Electoral: diagnóstico y prospectiva", Élités y Democracia, México, 2015, pp.8-12.

sino que, al momento de actualizarse, constituyen infracciones de carácter electoral-administrativo.

V. CICLO ELECTORAL Y FRAUDE

La óptica completa del *fenómeno de fraude electoral* no puede circunscribirse a las acciones o prácticas que tienen lugar en el espacio-tiempo *del proceso electoral* entendido en sentido estricto, sino que su dimensión, prevención y erradicación solamente es posible cuando se le examina en el entorno del ciclo electoral *completo*.⁶⁵

El proceso electoral es, únicamente, una parte del *ciclo electoral*, pero éste abarca otros ámbitos de espacio-tiempo. En efecto, el *ciclo electoral* es más extenso en el tiempo y más complejo en su contenido que el proceso electoral, conforme con el artículo 208, apartado 1, el segundo comprende las etapas siguientes:

- Preparación de la elección
- Jornada electoral
- Resultados y declaraciones de validez de las elecciones
- Dictamen y declaraciones de validez de la elección

Sin embargo, por *ciclo electoral* debemos entender el conjunto de sucesos que se desarrollan ordenadamente durante un espacio de tiempo prolongado en el cual el fenómeno electoral –en sentido lato– recorre todas sus fases.

El *ciclo electoral* consta de tres periodos o fases, en las cuales, pueden presentarse acciones como modalidad del fraude electoral o bien, generarse situaciones fácticas o jurídicas que sean base para la realización de algún fraude.⁶⁶

Como han dejado constancia distintos organismos internacionales⁶⁷, esta serie de bloques o periodos se encuentran en-

⁶⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, España, 2019. Disponible en: www.exteriores.gob.es.

⁶⁶ *National Democratic Institute*, Washington, 2019. Disponible en: <https://www.ndi.org>.

⁶⁷ Es posible encontrar vasta información sobre el enfoque del ciclo electoral, sus componentes y las distintas formas en que el fraude democrático tiene cabida en cada uno de ellos, en los siguientes documentos internacionales: *Methodological Guide on Electoral Assistance*, Manual de IDEIA Internacional para el Diseño de Administraciones Electorales, Guía del PNUD para la Instrumentación de Asistencia Electoral; y los Lineamientos Operacionales para la Instrumentación de Asistencia Electoral.

trelazados y en cada uno de ellos es posible identificar diferentes grupos de interés interactuando y ejerciendo influencia sobre los demás.

Se trata de actores o agentes que participan en el *fraude electoral* y que han sido identificados de la siguiente forma:

- Actores institucionales: autoridades u órganos del Estado
- Actores políticos: partidos políticos y candidaturas
- Actores económicos: empresas, industrias, organizaciones profesionales, organizaciones financieras nacionales o multinacionales
- Sociedad civil: electores, periodistas, medios de comunicación, ONG, defensores de derechos humanos, sindicatos
- Crimen organizado

La experiencia internacional ha informado que los componentes electorales y los grupos de interés no son autónomos, sino que actúan de manera interdependiente entre sí.

De esta manera, la disfuncionalidad en uno de los componentes puede impactar de manera negativa en todos los demás, incluyendo aspectos como recursos humanos y financieros, costos, disponibilidad de materiales, transportación, capacitación y seguridad y otros relativos a la credibilidad de la elección misma.

Cuando consideramos el *ciclo electoral* para efectos de entender todas las posibilidades que engloba el *fraude electoral*, es importante tener en mente que mientras que algunas acciones relacionadas con un proceso determinado –entendido como los comicios en sentido estricto– tendrán lugar durante el período electoral, las decisiones sobre lo que se necesita y su planificación habrán ocurrido entre elecciones o en el período preparatorio pre-electoral.

De igual forma, la experiencia internacional sugiere que la evaluación de todas las conductas que constituyen *fraude electoral* solamente puede realizarse de manera exhaustiva en el período que permite el análisis crítico del proceso electoral, que es el post-electoral, el cual permite generar una planificación que pre-

venga o erradique las distintas formas de fraude presentadas, para evitar su repetición en los procesos siguientes.

Como podemos observar, el enfoque de ciclo electoral para enfrentar las conductas o prácticas que producen *fraude electoral* permite examinar el fenómeno con una dimensión completa, ya que los periodos entre elecciones son tan cruciales en la construcción de éstas, como la realización de las mismas.

El análisis sobre este fenómeno y sus modalidades debe cruzar los distintos periodos del ciclo, pues de esta forma es posible asegurar una labor interinstitucional coordinada y eficiente para combatir las actividades ilícitas realizadas antes, durante y después de los periodos electorales y aprovechar las experiencias empíricas obtenidas de cada ciclo, con el propósito de mejorar los procesos electorales y, con ello, el régimen democrático representativo de nuestro país.

En ese sentido, examinaré cuáles son los periodos que integran el ciclo electoral, identificando estos periodos en el contexto de nuestro sistema legal para finalmente, ejemplificar qué conductas ilícitas pudieran presentarse en nuestro sistema en cada uno de estos.

1. Periodo del pre-proceso electoral

En nuestro sistema legal, esta etapa tendría lugar previo a la emisión de la convocatoria para la celebración del proceso electoral por parte de la autoridad administrativa encargada de la organización de los comicios.

Del conjunto de hipótesis que se pueden presentar en este periodo, destacaré dos ejemplos:

- a. Que en la legislación se establezcan umbrales de apoyo muy altos para alcanzar una candidatura independiente
- b. Que en la legislación se prevean requisitos gravosos u onerosos para registrar una candidatura o constituir un partido político

A. SUP-REP-647/2018

a. ¿Qué pasó?

El INE aprobó los lineamientos para verificar el porcentaje de apoyo ciudadano para el registro de candidaturas independientes, en donde estableció, entre otras cosas, que los apoyos debían recabarse a través de una aplicación móvil.⁶⁸ Ese acuerdo lo avalamos en el Tribunal Electoral.

Entonces, conforme con la normativa vigente, para poder obtener el registro al cargo de la Presidencia de la República, se debía cumplir con un requisito porcentual de acuerdo con lo siguiente:

- Obtener el apoyo del 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.
- El apoyo se debía obtener, por lo menos, en 17 entidades federativas.
- El apoyo debía de ser de cuando menos el 1% de ciudadanas y ciudadanos que figuraran en la lista nominal de electores en cada una de las 17 Entidades.
- Todo ello, en un plazo de 120 días a partir del día siguiente de la fecha en que se había otorgado la constancia de aspiración.

Con motivo de este procedimiento novedoso para captar apoyos ciudadanos, a 3 personas que aspiraron a contender por la Presidencia de la República, se les inició un procedimiento por el Instituto Nacional Electoral.

Las conductas que se investigaron fueron la presunta violación a la normativa, con motivo de la detección de irregularidades en:

a. La información relativa a los registros de apoyo ciudadano

⁶⁸ Acuerdo INE/CG 387/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018.

capturados a favor de las personas aspirantes.

- b. Aparente entrega de documentación o información falsa al Instituto Nacional Electoral.

Tabla de referencia:

ASPIRANTE	SIMULACIÓN	FOTOCOPIA	TOTAL
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	157,074	198,633	355,707
Armando Ríos Piter	811,969	88,183	900,152
Margarita Ester Zavala Gómez Del Campo	430	212,198	212,628

b. ¿Qué se resolvió en el Tribunal Electoral?

Por las conductas advertidas por el INE, en un primer momento, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral impuso diversas multas, sin embargo, cuando en la Sala Superior conocimos del recurso de revisión respectivo, revocamos esa decisión y ordenamos una nueva individualización que constituyera un verdadero efecto disuasivo, porque consideramos que:

- La falta cometida era grave especial.
- La conducta materia de la sanción implicaba un *ilícito* que afectó directamente las bases de la regulación en materia de candidaturas independientes.
- El actuar de las personas sancionadas tuvo por objeto cumplir con un requisito a partir de información que no correspondía con la prevista en el marco legal.
- Se afectaron los datos personales de diversas ciudadanas y ciudadanos al haberse utilizado información de quienes supuestamente ortigaron el apoyo.
- No existió certeza de que la ciudadanía otorgara su apoyo de forma voluntaria.

c. ¿Por qué sirve de ejemplo?

Como podemos observar en este caso, las conductas se desplegaron para tratar de evidenciar que se cumplió con un requisito legal, acudiendo a actos de simulación, consistentes, por un

lado, en la entrega de documentos falsos y por otro, no previstos en la normativa, como lo son las copias fotostáticas de las credenciales de elector.

A través de este criterio, ejemplifico cómo determinadas conductas que no constituyen delitos, sí pueden ser ilícitas y configurar un fraude electoral dentro de lo que en el ciclo del proceso electoral se le denomina *pre-proceso*, porque tienen como propósito afectar el debido funcionamiento de la autoridad electoral federal encargada de organizar los comicios y todos los actos previos.

2. Periodo del proceso electoral

En nuestro ordenamiento jurídico, este periodo estaría integrado por las cuatro etapas del proceso electoral entendido en sentido estricto, es decir: preparación de la elección; jornada electoral; resultados y declaraciones de validez de las elecciones y dictamen de validez de la elección.

Con relación a este apartado expondré dos ejemplos:

- a. En la etapa de preparación de la elección, durante la precampaña o campaña electoral, puede suceder la compra de espacios publicitarios en medios de comunicación para hacer propaganda electoral fuera de los tiempos autorizados por la legislación, que se pretende encubrir como ejercicio de la libertad de expresión y prensa.
- b. En segundo lugar, exhibir propaganda electoral en el periodo de intercampañas.

A. SUP-REP-108/2019

Un claro referente de este tipo de actos se encuentra en el caso comúnmente denominado “Populismo en América Latina”, el cual explico a continuación.

- a. ¿Qué pasó?

En el contexto del proceso electoral 2017-2018, específicamente en la etapa de campaña, se denunciaron ante el INE dos temas esenciales:

- a) Que en diversos medios de transporte público de la ciudad de México se había colocado propaganda a través de la cual se pretendía afectar la imagen de un candidato presidencial.
- b) Tanto en televisión abierta como restringida se difundió el programa al que hacían alusión los promocionales referidos.

Después de resolverse diversos recursos, en la Sala Superior consideramos que para estar en condiciones de determinar si había existido una infracción al modelo de comunicación política, debía efectuarse una mayor investigación por parte del INE para conocer quiénes habían contratado la publicidad, los términos en que se hizo y si estaba vinculado algún partido político.

- b. ¿Qué se resolvió y porqué es ejemplificativo el caso?

Con motivo de la exitosa investigación realizada por el INE, en el Tribunal advertimos que diversas personas se ampararon en un ejercicio de libertad de periodismo con la finalidad de comunicar un mensaje proselitista electoral disuasivo en perjuicio de uno de los candidatos.

En este apartado, reiterando lo que siempre he sostenido, en México la labor que hacen los periodistas es indispensable para mantener con vida el sistema democrático y por ello deben gozar de la más amplia protección a la libertad de expresión. En eso estoy convencido.

Sin embargo, en el caso no intervinieron periodistas, sino que advertimos que fueron los propios realizadores de la serie que se transmitió en televisión quienes incurrieron en un ilícito al hacer llegar el material a un espacio noticioso que se relacionó, además, con los promocionales en los medios de transporte público.

Esos actos constitutivos de fraude a la ley desplegados por terceras personas ajenas a la etapa de campañas en el proceso electoral transgredieron el modelo de comunicación política porque se influyó negativamente en la contienda al señalar de forma negativa a uno de los candidatos.

3. Periodo del post-proceso electoral

Finalmente, este periodo puede ser ubicado en nuestro orden legal, inmediatamente después de que concluye formalmente en proceso electoral.

Su finalidad es la realización de un análisis y evaluación del último proceso electoral, a fin de determinar cuáles han de ser las medidas legislativas y administrativas a implementarse para prevenir y combatir de mejor manera aquellas prácticas fraudulentas que pudieran afectar el régimen democrático.

Un ejemplo en relación con este periodo sería:

- Ajustar las normativas internas de los partidos políticos para que se observe invariablemente el principio constitucional de paridad de género tanto horizontal como vertical al momento de postular personas para ocupar cargos de elección popular en los ayuntamientos, congresos y otros órganos, conforme con un modelo de competitividad

Sentencias del TEPJF y Reforma Constitucional de junio

A. SUP-JDC-12624/2011

Anteriormente, las mujeres que veían afectado un derecho de militancia por no observarse un principio de igualdad de género, tenían que acudir ante las instancias jurisdiccionales para denunciar actos constitutivos de fraude para que fueran revisados.

Por ejemplo, está el emblemático caso de “las Juanitas”, que conocimos en la Sala Superior en el juicio ciudadano 12624/2011, en donde los partidos políticos inscribían a diversas mujeres para cubrir el requisito de porcentaje de género, pero al ganar la elección, pedían licencia y dejaban, en su lugar, a los suplentes varones.

En la Sala Superior al resolver ese juicio, determinamos entre otras cosas, que las fórmulas tenían que integrarse siempre con propietario(a)-suplente del mismo género.

Esa práctica, sin duda, se enmarca en el contexto de un claro fraude a la ley porque a través de conductas ilícitas, se distorsionó la integración de fórmulas.

Otro ejemplo lo encontramos en la renovación de órganos de dirección, en donde era común que las mujeres no fueran incluidas para conformarlos.

Ese tema se conoció en el Tribunal al resolver el juicio de la ciudadanía 369/2017, donde determinamos que el principio de autodeterminación de los partidos políticos no podía condicionar la implementación de medidas para que las mujeres participaran en la integración de órganos internos.

Resulta claro que, en este asunto, el fraude deriva de que los partidos políticos, antepusieron un reconocimiento de naturaleza constitucional consistente en la autoorganización, para evadir el cumplimiento de integrar con perspectiva de género sus dirigencias.

Sin embargo, todo lo anterior, entre otros muchos casos, deben quedar reducidos en los documentos básicos de los partidos políticos, porque con motivo de la reforma de 6 de junio de este año, la participación de las mujeres en el ámbito público debe ser igual al de los hombres.

Con ello cobra claridad el ejemplo en esta etapa del ciclo electoral, porque una vez concluidos los procesos electorales respectivos, logramos disuadir el fraude en la integración y postulación que permanecía en perjuicio de las mujeres, pues la paridad ya no es una acción afirmativa, sino un principio constitucional de aplicación directa que pone remedio a las prácticas ilícitas discriminatorias.

VI. CONCLUSIONES

Primera. Estoy convencido que una vía efectiva para el fortalecimiento de los mecanismos electorales que evite las prácticas de fraude electoral es la implementación del uso de las tecnologías de la información y comunicación.

Estos avances permiten garantizar la imparcialidad, prontitud e independencia de las instituciones, tribunales y demás entidades responsables de organizar, supervisar y verificar las elecciones a nivel nacional y local.

Acciones que van desde el fortalecimiento del sistema de registro de electores con elementos biométrico como ya lo tiene el INE; pasando por el mejoramiento de los mecanismos de transmisión de resultados y, por qué no, adoptar la urna electrónica, deben ser los derroteros de nuestros próximos procesos electorales.

Segunda. Uno de los aspectos más complejos tratándose de las prácticas de fraude electoral, es probar plenamente esa condición.

Normalmente, esas prácticas son ocultas y se presentan en condiciones de secrecía y condicionamiento; en lugares cerrados y en un breve espacio de tiempo; por ende, es difícil contar con pruebas directas y eficaces como testimoniales, gráficas o documentales con las cuales acreditar su existencia.

Estamos ante lo que la doctrina del derecho penal denomina ilícitos refractarios a la prueba directa, esto es, aquellos que no pueden probarse mediante medios directos e indudables, por lo que su comprobación solamente puede hacerse a través de pruebas indirectas.

Ciertamente, los ilícitos refractarios a la prueba directa pueden corroborarse cuando se adminiculan los hechos de la denuncia con otros indicios, siempre que no existan pruebas que resten credibilidad a estas presunciones, todo ello valorado en términos de la lógica, la ciencia y la experiencia.

Sería adecuado pensar en adoptar a nivel legal, un modelo probatorio de estas características que facilite demostrar y, en consecuencia, sancionar las modalidades del fraude electoral.

Tercera. Todas las instituciones que tienen a cargo funciones electorales deben contribuir a la construcción de una ciudadanía que abrace la cultura de la legalidad.

Coadyuvar a tejer una ciudadanía orgullosa de su régimen democrático, que sea consciente de que el voto no puede ser un intercambio de dádivas de alguna especie, sino un mandato que se otorga a unos representantes para que gobiernen a su favor y mejores sustancialmente sus condiciones de vida.

Cuarta. Tenemos que avanzar hacia un esquema cada vez más equitativo entre candidaturas independientes y las de partido político.

Aspectos como las diferencias que existen en las condiciones de participación de unos y otros -los umbrales en los apoyos, el acceso a los recursos públicos y a los tiempos de radio y tv- nos han dejado experiencias que no deberían repetirse en las siguientes elecciones. Pero para ello, necesitamos ajustes en nuestro marco legal para poner una cancha más pareja.

Quinto. Me parece que las instituciones que tienen a cargo funciones electorales deben mejorar los instrumentos jurídicos de comunicación, coordinación y colaboración para combatir estas prácticas, cada una en el ámbito de nuestras atribuciones, a fin de garantizar que nuestras elecciones sean libres y auténticas.

Para ello, se deben suscribir nuevos instrumentos o convenios de colaboración interinstitucional que nos permitan hacer frente de mejor manera a las cada vez más sofisticadas prácticas de fraude electoral.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ACE The Electoral Knowledge Network, Lineamientos Operacionales para la Instrumentación de Asistencia Electoral, 2019, <http://aceproject.org/ero-en/topics/electoral-assistance/EC%20UNDP%20Operational%20Guidelines%20-%20Electoral%20Asistance%20-%20Signed.pdf/view>.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, Derecho penal electoral, 3a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 231.

GOODWIN-GILL, Guy, “Elecciones libres y justas”. Derecho internacional y práctica; Unión Interparlamentaria; Ginebra, Suiza, 1994.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Manual de IDEA Internacional para el Diseño de Administraciones Electorales, <http://www.idea.int/publications/emd/index.cfm>.

Iniciativa del Grupo Parlamentario Morena, https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/97252

Iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/78705

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Guía para la Instrumentación de Asistencia Electoral, <http://www.undp.org/governance/docs/UNDP-Electoral-Assistance-Implementation-Guide.pdf>.

PLANAS, Pedro, “El fraude electoral”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, <https://www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=2619>

Secretaría de Gobernación, “El principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos y el carácter institucional de la propaganda oficial”, México, <http://www.gobernacion.gob.mx/Blin-dajeElectoral#cap3>

Senado de la República, “Iniciativas de ciudadanos legisladores”, Gaceta LXIV/1SPR-21/97252, México, Miércoles 10 de julio de 2019, https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/97252

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Iniciativa de la senadora (grupo parlamentario PT)”, Proceso legislativo. Exposición de motivos, Gaceta no. LXIV/1PPO-9/83432, México, 2018, <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo-Completo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s-7fey1Fqric3s4TDwdHxdPXfGHwXIUBu7H7p9kluKmkK6wqrUM-nDWQ==>

LEHOUCQ, Fabrice, “¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias”, Revista Mexicana de Sociología, México, 69, núm. 1, enero-marzo de 2007, pp.01-38.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, España, 2019, <http://www.exteriores.gob.es>.

MUÑOZ CONDE, F, “Comentarios a la Legislación Penal. Delitos electorales” en M. Bajo Fernández, M (coord), Revista de Derecho Público, México, Edersa, 1983, t. II, p.483.

National Democratic Institute, Washington, 2019, Methodological Guide on Electoral Assistance, http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/electoral-support/documents/election-assistance-methodological-guide_en.pdf.

NIETO CASTILLO, Santiago y VALDEZ MÉNDEZ, Sandra Fabiola, “Turismo Electoral: diagnóstico y prospectiva”, Élités y Democracia, México, 2015, pp.8-12.

LA REVOLUCIÓN ANTIJUARISTA Y EL AMPARO LOZANO: ALEGATOS DE FRAUDE

Rodrigo Galindo Rodríguez⁶⁹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La revolución anti juarista*. III. *Amparo Lozano: Supremacía Constitucional*. IV. *Secuestro de Bienes*. V. *Consideraciones sobre el caso*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de este escrito se desarrollarán las consecuencias de los alegatos de fraude suscitados en las elecciones de 1867 a nivel local y a nivel federal. Estos culminarían en una revuelta conocida por el nombre de Revolución Antijuarista cuyo su centro de operaciones fue San Luis Potosí y Zacatecas. Dicha revuelta al ser sofocada desencadenó un juicio en contra de un ciudadano que habría ayudado a financiar la revuelta: Antonio Lozano.

Este caso es de 1870 y el abogado defensor fue Ignacio Luis Vallarta que en ese momento se dedicaba a litigio. Este caso que versa sobre el secuestro de bienes de Antonio tuvo implicaciones fundamentales en la interpretación de nuestra Constitución. Específicamente sobre la Supremacía Constitucional y el control de la constitucionalidad.

Este trabajo busca reconstruir la historia de esta revuelta, desde los alegatos de fraude electoral que se suscitaron y como estos provocaron una revuelta mayor, en contra de Benito Juárez. Esta revuelta se oponía al plan restaurador de Juárez después de recuperar el poder legítimamente en 1867 por medio de unas elec-

⁶⁹ "Investigador y Especialista en Derecho Constitucional"

ciones, con el ascenso del partido liberal como partido único. Y como este conflicto desembocó en la detención y confiscación de bienes de este personaje.

En este texto se desentrañarán los orígenes de la revuelta, las causas y las consecuencias, relacionando estas etapas de la historia con el análisis jurídico del amparo realizado por Ignacio Vallarta ante la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El caso, como se describirá más adelante tiene implicaciones muy importantes, es la primera vez que se cita el caso *Marbury vs Madison* (1803) en México. Asimilando la importancia del constitucionalismo norteamericano en el nuestro. También se analiza la prohibición del secuestro de bienes y sus orígenes en el artículo 22 constitucional que prevalece hasta hoy en día.

Estas implicaciones jurídicas derivaron de este levantamiento, que, aunque haya sido poco estudiado, fue de gran importancia. Podemos decir que a lo largo de la historia de México se ha alegado fraude en muchas ocasiones. En todas ellas, estos alegatos han provocado distintas consecuencias. En el caso de la de 1867 estos levantamientos serían de suma importancia y serían un antecedente directo de otros levantamientos más conocidos: Tuxtepec y La Noria.

En el caso del presente trabajo Porfirio Díaz desempeña un papel fundamental. Aunque no es protagonista de los hechos, sería el antecedente directo de lo que haría posteriormente para llegar a la presidencia, y se puede decir que es el que se encuentra detrás de la defensa del ciudadano Lozano.

II. LA REVOLUCIÓN ANTIJUARISTA

¿Qué fue la revolución anti juarista? En el año de 1867 Juárez entraba a la capital de la República, iniciando el proceso conocido como la República Restaurada. Ese mismo año Benito Juárez convocó a elecciones, en donde se presentó como candidato Porfirio Díaz. Díaz que había sido héroe de la batalla de 5 de mayo y de la intervención francesa, gozaba de buena reputación entre los liberales.

En estas elecciones fue reelecto Benito Juárez por 71.5% de los votos para un periodo de cuatro años. No obstante, durante estos años el gobierno de Juárez tuvo muchas complicaciones. Algunas de estas derivaron de las elecciones realizadas ese mismo año y de los alegatos de fraude por parte de algunos liberales que no estaban contentos con el resultado.

Una vez realizada la elección, Juárez fue reelegido. Sin embargo, llevaba en el ejercicio del poder desde 1857 tras el derrocamiento de Ignacio Comonfort y su legitimidad comenzaba a minar entre los propios liberales. Las dudas sobre el fraude electoral se comenzaron a gestar entre los propios liberales en algunas regiones del país.

Conviene señalar que para el análisis de este trabajo y para abordar el complicado tema del concepto de fraude electoral, se consideran únicamente los alegatos de fraude, entendidos como los señalamientos de los partidarios perdedores señalando la afectación de los resultados de la elección.⁷⁰

Desde el siglo XIX, según Laurens Ballard los derrotados en unas elecciones pueden haber exagerado el grado de corrupción y puede ser que se unieran a otros perdedores en sus generalizaciones sobre las irregularidades, contribuyendo así a la creencia paranoica en una conspiración de envergadura nacional. Por ejemplo, los que habían perdido sus empleos en el gobierno o los que pensaban que no se les daría nunca un puesto, hablaban siempre de la irregularidad de los procedimientos electorales. Este caso no fue la excepción.

La Revolución anti juarista consistió en diversos levantamientos a lo largo del territorio nacional. Estos levantamientos fueron previos a lo que sería la reelección de Juárez en 1871 y posteriores a la de 1867, donde parece que el conflicto electoral y los alegatos de fraude en el proceso se comenzaron a gestar.

Comenzó en San Luis Potosí y Zacatecas. Pedro Martínez en San Luis Potosí y José Trinidad García de la Cadena lideraron el movimiento. Este movimiento fue derivado de un conflicto electoral y sería previo a las rebeliones de Tuxtepec y La Noria.

⁷⁰ Se recomienda leer el diccionario electoral de Manuel González Oropeza. Rafael López Pintor. "Fraude electoral". Diccionario Electoral. t. I. A-K. IIDH. Tribunal Electoral. CAPEL. Tercera Edición. San José, C.R. 2017. Coords., Thompson, José y González Oropeza, Manuel.

En una crónica recopilada por Cosío Villegas respecto a la elección de Zacatecas en 1867 se lee lo siguiente:

“En las elecciones sobre todo en la capital del Estado, muchos soldados vestidos de paisanos pretendieron hacerse de las mesas electorales y los instaladores trataron de impedirlo; menudearon injurias, golpes, hubo heridos y hasta muertos, el pueblo atacó violentamente a los soldados que se adueñaron de una mesa y se enardeció hasta el punto de echarse sobre una patrulla que acudía a imponer el orden, todo ello con saldo de tres muertos y siete heridos”.⁷¹

“La legislatura pidió al presidente Juárez el retiro de las tropas federales a distancias no menores de tres leguas de los principales centros urbanos cuando ocurrieran las elecciones secundarias”.⁷²

Es así que después de estas elecciones se alegó fraude por parte de las autoridades de Zacatecas y San Luis Potosí. Esto derivó en el levantamiento solicitando a través de un plan la reposición de las elecciones y la ilegitimidad de la elección de Juárez en 1865 y de las elecciones de 1867.

Los sublevados a través del “Plan Regenerador de San Luis, reformado en Zacatecas”, resolvieron desconocer al presidente y a su gabinete, y sustituir al primero con un presidente interino cuya elección haría una junta de representantes de los Estados nombrados por los Ayuntamientos, abolir la pena de muerte y establecer los poderes federales en un “punto más céntrico”, el cual no se especifica, pero se asume que sería Aguascalientes.

El levantamiento comenzó en San Luis Potosí, se extendió a Zacatecas, en donde se volvió más fuerte. Sin embargo, también se suscitó en Jalisco, Estado de México, Hidalgo, Morelos y en Jalapa. Sucedió en los años 1869 y 1870.

Aunque se habían desconocido las elecciones de 1867 los sublevados consideraron que el orden constitucional se había fracturado desde 1865 cuando Juárez prorrogó su mandato presidencial e impide el acceso de Jesús González Ortega a la presidencia de la República, este como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷¹ Cosío Villegas, Daniel, *Historia Moderna de México*, México, p. 542.

⁷² *Ídem*.

Los artículos 1° y 3° eran la esencia del plan de los sublevados. Estos declaraban que los decretos de noviembre de 1865 habían sido “atentatorios contra la soberanía nacional”, en consecuencia, la presidencia de Juárez era ilegítima.

Ilegítimos estos, se entendía que la convocatoria a elecciones de 1867 y el periodo comprendido hasta 1871 eran ilegítimos también.

En esta revolución participaron los coroneles Francisco Aguirre y Pedro Martínez en San Luis Potosí; el general Trinidad García de la Cadena en Zacatecas; Amado Guadarrama en Jalisco, el hijo de Antonio López de Santa Anna, Ángel Santa Anna en Jalapa, entre otros jefes locales del partido libertad. El levantamiento era en contra del fraude electoral y a favor de Porfirio Díaz.

Existen pocos elementos documentales más que las crónicas para determinar el nivel de fraude electoral que hubo en los centros de votación, sin embargo, con los simples alegatos fue suficiente para que estos personajes se levantaran en armas.

Esto es muy importante, pues es un precedente directo de los planes de Tuxtepec y La Noria. Se ve que la motivación de los mismos era precisamente el tema electoral y la legitimidad de las autoridades. A partir de ahí, los señalamientos y alegatos de fraude han permeado en casi todos los procesos electorales de nuestro país, sembrando la duda en los procesos y autoridades electorales. Benito Juárez no fue la excepción.

Ante esa situación el gobierno de Juárez actuó rápido y encargó al general Mariano Escobedo que comenzara una campaña contra los sublevados, tomando Zacatecas y San Luis Potosí, por lo que los sublevados huyeron con rumbo a Jalisco. No fue sino hasta el 21 de febrero de 1870 cuando el general Sostenes Rocha derrotó al general Trinidad García de la Cadena en la Batalla de Lo de Ovejo, concluyendo así el movimiento. Los demás pronunciados de los otros Estados fueron derrotados, muertos o dispersos. Por ejemplo, Ángel Santa Anna fue aprehendido, juzgado y condenado a muerte.

Es muy interesante destacar que este grupo de sublevados pertenecía al bando liberal, por ejemplo José Trinidad García de la Cadena Varela, gobernador de Zacatecas había participado en

la guerra México- Estados Unidos de muy joven a los 24 años, en Revolución de Ayutla, en la Guerra de Reforma y en la Segunda Intervención Francesa en México, siempre del bando liberal. Sin embargo, el continuo ejercicio del poder del presidente Juárez aunado a las revueltas electorales acaecidas en 1867, propiciaron este levantamiento a favor de Porfirio Díaz.

1. Fin de la revuelta y confiscación de bienes

Después de la batalla de Lo Ovejo, ganada por las fuerzas del gobierno de Juárez los sublevados huyeron a Jalisco donde se dispersó el movimiento. Zacatecas fue tomada y en esa toma fue que al ciudadano Antonio Lozano se le confiscaron sus bienes por medio de la Jefatura de Hacienda, basándose en una ley expedida por Benito Juárez.

Es en este contexto donde se encuadra el Amparo Lozano, derivado de una investigación documental de Manuel González Oropeza que publicó en 1993 sobre la labor de litigante Don Ignacio Luis Vallarta antes de ser apuntado como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷³

Con la toma de la ciudad, la Jefatura de Hacienda de Zacatecas realizó una confiscación a todos sus bienes. Se le acusó de haber financiado la rebelión. El Juzgado de Distrito de Zacatecas y el Tribunal de Guadalajara condenaron al quejoso a la confiscación de sus bienes y al pago del duplo (mancomun in solidum) por la cantidad de 140,000 pesos.

Esto basándose en una ley expedida por Juárez en uso de facultades extraordinarias. Una ley que se dictó el 27 de Enero de 1870, posterior a la confiscación de los bienes.

El abogado defensor del caso fue el mismísimo Ignacio L. Vallarta. En su etapa como litigante, que posteriormente sería apuntado como ministro de la Suprema Corte en tiempos de Porfirio Díaz.

En este sentido, podemos inferir que la intervención de Don Ignacio L. Vallarta en la defensa de Antonio Lozano se debía a la relación que este tenía con Porfirio Díaz, Porfirio Díaz era com-

⁷³ González Oropeza, Manuel, La Obra de Vallarta como litigante, TSJCDCMX. T.II. México. 2019, p.89.

padre de Trinidad García de La Cadena, contemporáneo y amigo de Ignacio Vallarta. Si bien, no hay pruebas documentales de que estuviera influenciado por Díaz para la defensa de Lozano, Vallarta como aliado político e intelectual de Díaz fue fundamental en la defensa de este acusado ante la Suprema Corte.

2. Algunas consideraciones sobre el levantamiento.

La primera es que permite ver que, aunque el gobierno de Juárez hubiera ganado la batalla, no impediría subsanar el tema de la legitimidad, que sería la causa de los próximos levantamientos.

Segundo, no podemos determinar el grado de participación de Porfirio Díaz en dicho movimiento, porque no existen las bases documentales para hacer esa afirmación. Pero si se puede afirmar de los datos existentes qué él fue el contendiente en las elecciones de 1867 y que fue quien años después se levantaría por las mismas causas contra la reelección de Juárez.

Tercero, que las consecuencias políticas y jurídicas que vendrían después serían fundamentales. Además, que este sería el ensayo para las rebeliones de Tuxtepec y La Noria.

III. AMPARO LOZANO: SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

Dicho amparo fue muy importante pues de ahí proviene la interpretación de Supremacía Constitucional que tenemos hoy en día. Vallarta con gran maestría y conocimiento de precedentes de derecho continental y norteamericano realiza una interpretación de la supremacía constitucional para hacer la defensa del quejoso, derivado de este importante levantamiento político.

El documento es un recurso de súplica escrito por Ignacio Vallarta, como representante del C. Antonio Lozano, defendiéndose del secuestro de todos sus bienes. El recurso tiene una riqueza tanto jurídica como histórica ya que a partir de él podemos interpretar la construcción argumental de lo que entenderíamos por mucho tiempo y hasta hoy en día sobre supremacía constitucional.

Tiene un valor al ayudar a construir los acontecimientos históricos que sucedieron en torno a esta rebelión, pues se conocía poco. Con el estudio y análisis de este amparo se logra vincular la

importancia jurídica- argumental, con el proceso político electoral que se vivía. Toda esta situación fue derivada de un supuesto fraude electoral.

Entrando al ámbito jurídico, la defensa que hace Vallarta es impresionante. El Licenciado Ignacio Vallarta rastrea los antecedentes medievales del secuestro de bienes comparando históricamente las penas, las causas y cómo impacta la tradición, la idea de la ley y la jurisprudencia civil y penal a lo largo de distintas etapas históricas. Hasta llegar a demostrar no solo la inconstitucionalidad de la ley, sino lo injusta de la misma. Entonces, la argumentación va en dos sentidos, interpretar la supremacía constitucional y la confiscación de bienes.

Lo que busca en esencia es: “resolver que la Constitución de 1857 es de verdad la suprema ley de la Unión, sin que pueda ser infringida ni derogada por ninguna ley de circunstancias, que atienda solo a los intereses del momento para conseguir un fin dado.”⁷⁴

Separa la responsabilidad civil y penal sobre el secuestro de bienes, prioriza la indemnización a la pena excesiva, busca antecedentes legislativos en México y en España en la *novísima recopilación* y *nueva recopilación*.

Sobre la supremacía y el control constitucional, señala que el poder judicial es el más apto para determinar sobre la constitucionalidad de una ley, más allá que quien haya expedido la ley (En este caso Benito Juárez en uso de facultades extraordinarias) o el mismo Congreso.

El análisis argumentativo no solo lo hace a partir de los antecedentes legislativos mexicanos y españoles, sino que utiliza el derecho comparado y la esencia del derecho constitucional norteamericano.

En el amparo se puede leer la influencia que Vallarta tiene de las instituciones de derecho público anglosajón. Citándolo textualmente: “Si, pues, nosotros carecemos aun de precedentes jurídicos que la inteligencia de la ley fijen, nos es indispensable ocurrir a la legislación de donde ella se tomó para interpretar netamente. [...] hoy buscando en el derecho americano la explicación de muchos de los artículos de nuestra Constitución, quien quiera que desee interpretarlos y aplicarlos con acierto”.

⁷⁴ Ibidem, p.102.

Nuestra Constitución al estar influenciada por el derecho norteamericano, necesitaba realizar controles constitucionales sobre las diversas leyes expedidas. Pues para entonces el orden constitucional de 1857 permanecía vigente y no podría alterarse.

1. Marbury vs Madison citado por primera vez en México

Para ello analiza El Federalista de Alexander Hamilton y por supuesto el importante precedente de Marbury vs Madison. Este caso de 1803 decidido por Estados Unidos marcaría una clara interpretación de su artículo sexto de la Constitución Norteamericana y uno claro para el 126 de México (Ahora 133).

En dicho caso el ministro John Marshall realiza la interpretación de la Constitución señalando la facultad de la Corte para interpretar la Constitución respecto a una ley. El control de la constitucionalidad a través del judicial review norteamericano se expresa en este caso, desde la interpretación de la Constitución de los Estados Unidos, pero también Vallarta la toma como referencia en México.

El caso Marbury contra Madison es muy importante no solo en el judicial review y en el precedente del control constitucional, sino también en el ámbito político. Pues es el surgimiento del Poder Judicial como poder político en el constitucionalismo norteamericano.

El caso trata sobre la anulación de una ley judicial contraria a la Constitución, respecto al nombramiento de jueces de paz en medio de una transición política. El implicado es William Marbury y otros jueces que le pelean el nombramiento a James Madison, secretario de Estado del recién elegido presidente Thomas Jefferson.

Lo importante de este caso, más que el trasfondo político es la interpretación constitucional y la herencia que deja en la interpretación constitucional en Estados Unidos y en México.

En la sentencia, Marshall asevera que los ministros de la Suprema Corte al rendir protesta de cumplir y hacer cumplir la Constitución se obligan a aplicarla, a pesar de la legislación en su contra. Pues interpretan directamente la constitución implicando una ley judicial.

Vallarta al referir el caso en este amparo señala lo siguiente el art 126 de la Constitución , cuyo sentido trata de interpretar no es que esa traducción literal del artículo 6° de la Constitución de los Estados Unidos que dice así : “Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se expidan en observancia de ella y todos los tratados hechos o que se hagan bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley de la tierra y los jueces en cada Estado estarán sujetos a ella, no obstante lo que en contrario dispongan la constitución o leyes de cada estado.”

Por similitud Vallarta analiza el caso respecto al mismo artículo constitucional del caso en Estados Unidos y en especial respecto a la necesidad de los jueces de interpretar la supremacía constitucional. Vallarta al referirse al caso señala lo siguiente:

¿A qué jurar un juez cumplir sus deberes según la Constitución, si ella no ha de ser la norma de sus actos, si ha de ser el ciego cómplice de la violación que de ella haga el legislativo? Si esto hubiera de ser así, la constitución sería una solemne burla (*solemne mockery*). [...] ““Es también digno de notarse que la constitución no llama leyes a todas las que un congreso expida, sino solo a aquellas que se expidan en cumplimiento de ella”.

“El mismo lenguaje de la constitución afirma, pues el principio esencial de nuestro gobierno, de que una ley contraria a ella no es ley, no produce efectos y que el poder judicial, lo mismo que los otros poderes públicos está obligado a respetar la constitución (Marbury contra Madison, Cranch's report 1 vol., pág. 176 y sigs.)”.⁷⁵ Cabe mencionar que esta cita sería la primera sobre el caso en México.

Esta argumentación sería la que sobreviviría hasta nuestros días, en los que se permite el control constitucional por la Suprema Corte y todos los jueces a través del amparo. Desde ese momento y en este amparo podemos ver el control difuso de la constitucionalidad.

Asimismo, Vallarta señala que la ley del 31 de Enero de 1870 no puede derogar el artículo 22 de la Constitución de 1857. Si los tribunales aplicaran solo la ley no habría control de constitucionalidad, por ende, una ley contraria a la Constitución no es ley y no debe causar efectos.

⁷⁵ Ibídem. p.115 La cita en paréntesis es obra de Vallarta.

2. Alexander Hamilton y el Federalista

Otra de las líneas argumentativas de Vallarta es que el poder legislativo no puede alterar el orden constitucional al expedir leyes contrarias a la Constitución. Y haciendo una interpretación similar a la que hizo Marshall en el caso *Marbury vs Madison*. Era necesario que los jueces realizaran ese control constitucional y en el caso del Amparo en cuestión, suspendieran la aplicación de la ley del 30 de Enero. Pues el poder judicial es el más apto para determinar sobre la constitucionalidad de una ley.

Para ello cita el Federalista 18 y a Alexander Hamilton. Sobre este menciona la necesidad del control jurisdiccional de la Constitución inclusive sobre el poder constituido del Congreso para expedir leyes.

Otro insigne expositor de la Constitución americana, Hamilton defiende las mismas teorías con estos energéticos argumentos: “No hay verdad que en más claros principios este fundada que esta todo acto de una autoridad delegada, contrario al tenor de su convicción es nulo”.

Por tanto, ninguna ley contraria a la Constitución puede ser válida. Negar esto, sería afirmar que el diputado es superior al comitente, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo y que ellos obrando en virtud de ciertos poderes pueden no solo hacer aquello para lo que esos poderes no los autorizan, sino que los prohíben” *The Federalist* núm. 18.⁷⁶

Me permito todavía seguir traduciendo las incontestables palabras del mismo Hamilton, que raciocina así “La interpretación de las leyes cae bajo la competencia del poder judicial. Una Constitución es y debe ser respetada por los jueces como la ley fundamental: Debe pertenecer a ellos, pues, interpretar su sentido, como interpretamos cualquiera otra ley que vota el Congreso”.

Con esto concluye el análisis jurídico respecto a la supremacía constitucional. Cabe mencionar que la tradición del *Judicial review utilizada* por Vallarta para resolver este caso, sería fundamental en su pensamiento jurídico, para el nacimiento de la jurisprudencia mexicana.

⁷⁶ González Oropeza, Manuel, La Obra de Vallarta como litigante, TSJCDMX. T.II. México. 2019, p.93.

IV. SECUESTRO DE BIENES

Adicionalmente se realiza una interpretación técnico-jurídica que podría dar para una interpretación del secuestro de los bienes del artículo 22 y las consideraciones sobre la confiscación de bienes. Vallarta analiza penas y legislaciones anteriores en la materia, derecho comparado y naturaleza del delito.

Menciona que “Con especial diligencia he buscado en los códigos españoles y aun entre las leyes tan bárbaras de la edad media algún resto que sirviera de precedente a esa ley de febrero; y triste en decirlo, mis estudios no fueron estériles. Una ley del fin del siglo XIV castigaba a todos aquellos que hiciesen daño con el cuatro tanto para la cámara del Rey”.

“De esta ley sin duda está tomada la de 22 de febrero de 1832, imponiendo esa responsabilidad de *mancomun e insolidium* sobre todos los sustraídos de la obediencia del gobierno, responsabilidad verdaderamente penal y no civil, puesto que no es el perjudicado quien la acción ejercita sino el fisco solo, puesto que semejante pena se aleja de todas las reglas jurídicas que la responsabilidad civil determinan. (Código criminal español comentado por el Ilustrísimo Sr. García Goyera tom. 1 núm. 75). La razón aceptada y consagra plenamente esta teoría: la pena pecuniaria excesiva que absorbe todos los bienes de la persona a quien se impone, es la confiscación: la ciencia reprueba esa pena pecuniaria.”⁷⁷

Aquí vemos que la Constitución de 1857 prohíbe la confiscación de bienes, pues en el siglo XIX, era considerada una pena excesiva. El acto del aseguramiento de los bienes y la condena que la Jefatura de Hacienda de Zacatecas hacía sobre los bienes de Antonio Lozano después de la revuelta podría considerarse una confiscación de bienes.

La metodología de Vallarta va en dos sentidos, la primera es buscar los precedentes. Aunque nuestro sistema no tenga precedentes de casos, ya se veía en el padre de la Jurisprudencia mexicana la necesidad de buscar antecedentes, aunque fueran legislativos para conocer el sentido de la legislación aplicada al caso.

⁷⁷ Ibidem, p. 126.

En este caso encuentra los antecedentes de la ley del 30 de Enero, que es la que le aplican al ciudadano Antonio Lozano para confiscar todos sus bienes. Una ley que además fue utilizada de manera retroactiva.

Lo interesante de la búsqueda de precedentes legislativos realizada por Vallarta es que encuentra en los distintos códigos españoles el origen de la pena y en similitud de este caso tiene un trasfondo político. La ley que encuentra del siglo XIV contenida en la nueva recopilación. Es aplicada a los súbditos que atenten directamente contra el Rey, dicha ley la relaciona con una promulgada en inspiración de esa en el anterior régimen constitucional.

La ley del 22 de febrero de 1832 imponía esa responsabilidad de *mancomun e insolidium* sobre todos los sustraídos de la obediencia del gobierno, responsabilidad penal sobre los bienes de los sublevados. No obstante, en el nuevo orden Constitucional de 1857 la confiscación quedó prohibida. Pues la seguridad en la propiedad era uno de los pilares del moderno Estado mexicano liberal.

Entonces la inspiración de esta ley en sus antecedentes legislativos era el castigo en bienes a los levantados contra el gobierno, tanto la del siglo XIV, como la de 1832, como la de 1870 promulgada por Juárez en uso de facultades extraordinarias tenían el mismo sentido de confiscación de bienes para los sublevados.

La importancia del precedente para conocer el sentido de la acción jurídica se asoma en este caso. Esta es otra de las razones por las que este caso es de suma importancia, por que incorpora los precedentes tanto de la jurisprudencia, de la supremacía constitucional en la etapa litigante de Ignacio Vallarta.

V. CONSIDERACIONES SOBRE EL CASO

El Amparo Lozano es una muestra que derivado de estos eventos políticos, llegó un caso fundamental. Se violó la Constitución, se hizo una confiscación de bienes que derivó en una defensa, donde se realizó una interpretación de supremacía Constitucional, por un excelente abogado, que posteriormente sería ministro de la Corte. Cuyas ideas jurídicas influenciadas por el derecho anglosajón crearían toda una jurisprudencia que duraría años en nuestra interpretación electoral y política.

Es importante destacar en este punto la influencia del pensamiento jurídico de Vallarta y del derecho público anglosajón, que después, incorporaría en su etapa como ministro de la Corte.

Este estudio complementa la visión historiográfica escrita en el siglo XX, sobre la homogeneidad del periodo conocido como la República Restaurada y los últimos periodos presidenciales de Benito Juárez. Si bien Juárez pudo ampliar sus reelecciones, los propios liberales no estuvieron del todo satisfechos. Y el lugar para minar su legitimidad eran las elecciones.

Pues políticamente esto atentaba contra el plan pacificador de Benito Juárez y Lozano, que fue el señalado como financiador de la rebelión de Zacatecas.

Para esto Juárez expidió muchos decretos en uso de facultades extraordinarias para poder gobernar. No obstante, en la estabilización y consolidación del Estado, el poder judicial fue fundamental. En este caso se puede ver, que, aunque Lozano pudo ser el culpable del levantamiento, el poder judicial desde la Suprema Corte tuvo que realizar control constitucional de los decretos de Juárez.

Por otro lado, está el tema de la justiciabilidad de los asuntos electorales y la legitimidad de las autoridades derivados de los procesos electorales como puntos fundamentales en este caso. En los comicios de esta época, los asuntos llegaban a los tribunales judiciales y se siguieron procedimientos que nos han llegado hasta nuestros días.

Por ejemplo, la impugnación presidencial de 1871 y a un único expediente generado en el juzgado 4º de Distrito, un tribunal de primera instancia del Poder Judicial de la Federación, instalado en la ciudad de Veracruz. Realizada por Porfirio Díaz.

En este sentido también podemos analizar la importancia del poder Judicial en el siglo XIX, como fue parte de este proceso de configuración de la justiciabilidad de los asuntos electorales.

Entrando a la tercera década del siglo XXI, es necesario revisar la evolución del sistema electoral. Si bien a finales de siglo XX, el sistema electoral se fortaleció y en el siglo XXI, los tribunales electorales han sido parte de esta transformación, es necesario mi-

rar a estos alegatos de fraude del siglo XIX. Rescatando una larga tradición histórica que se encuentra en los archivos de este país.

Muchas veces se dice que la materia electoral es de reciente creación. Sin embargo, como hemos visto, ha sido parte de la creación del Estado Mexicano. Su reciente reforma obligó a ver el pasado, no solo el siglo XX. Obligó a buscar en el siglo XVIII y XIX, en nuestros antecedentes en el Amparo, la protección de los derechos políticos. Los archivos mexicanos están llenos de expedientes, casos, documentos y fojas en espera de ser interpretadas y utilizadas en el siglo XXI, recuperar la historia electoral es necesaria para incorporar los criterios argumentativos que han marcado a nuestro país.

Como se mencionó anteriormente Porfirio Díaz impugnó la elección de 1871 en el Juzgado de Distrito de Veracruz. Cuando el mismo después desconoció a través de Vallarta, la no justicia-bilidad de los conflictos político- electorales a través de la tesis de Incompetencia de origen desarrollada por Vallarta.

Díaz consciente de lo peligroso de la ilegitimidad surgida en las elecciones: conflictos electorales y alegatos de fraude, debió cubrirse de esa tesis que el Amparo Morelos había creado precedente.⁷⁸

Como se vio a lo largo de las páginas anteriormente expuestas. El origen del conflicto político fue el plano electoral. En unas elecciones locales se alegó fraude, se pensó en el fraude en las elecciones de 1867 y sobre todo en las elecciones de 1871.

En el levantamiento de 1869-70 el movimiento fue sofocado militarmente, pero quedó la duda de la ilegitimidad. En 1871 Porfirio Díaz por las vías legales y extralegales reclama fraude y la ilegitimidad de Juárez. De hecho, tenemos los expedientes de impugnación de la elección en el Distrito de Veracruz.

Algo de fundamental trascendencia es esto. La ilegitimidad y la incompetencia de origen eran un problema para Porfirio Díaz, así como los alegatos de fraude electoral, tal y como él los hizo contra Benito Juárez.

⁷⁸ González Oropeza, Manuel. Apuntamientos sobre Justicia Electoral.

Si bien, en el primer levantamiento no podemos asegurar la participación directa de Díaz, este caso, el Amparo lozano es la pieza faltante en el rompecabezas histórico jurídico de nuestra historia en el siglo XIX. La pieza clave es Ignacio Luis Vallarta. Él es el abogado defensor del caso y mientras en esos años, la amistad que tiene con Porfirio Díaz y la interpretación y conocimiento del derecho público constitucional anglosajón lo hacen en este caso interpretar la supremacía constitucional.

Durante la presidencia de Porfirio Díaz, Vallarta utilizando de nuevo un precedente anglosajón cubre la incompetencia de origen desde la Suprema Corte, interpretando la no justiciabilidad de los asuntos electorales. No fue hasta que casi 100 años después se reformó el sistema para permitir que los tribunales se inmiscuyeran en los asuntos políticos.

Finalmente podría apuntar que otra de las consideraciones importantes sobre el caso versa en torno a la jurisprudencia, la importancia del precedente y el conocimiento del derecho constitucional norteamericano por parte de Ignacio L Vallarta. Para resolver el caso y argumentar a favor del defendido Vallarta utiliza por primera vez en México el caso *Marbury vs Madison* (1803), para interpretar la supremacía constitucional. Así mismo utiliza precedentes legislativos para conocer la interpretación de la ley que se le aplicaba a su cliente.

El conocimiento del precedente anglosajón sería importante para dos cosas, la primera sería un claro ejemplo de que varios casos influirían en los posteriores casos cuando él estuvo en la Suprema Corte y desde luego para la formación de la Jurisprudencia en México.

VI. CONCLUSIONES

Se puede concluir que los alegatos de fraude o fraudes han tenido consecuencias en el ámbito político, se hayan probado o no. Las sospechas en torno a las elecciones se hicieron muy comunes en el siglo XIX y desde entonces han sido parte de la historia de las elecciones de México. Lo cierto es que a través de estos alegatos se han gestado reformas constitucionales, reformas electorales o rebeliones.

Existen distintos modos de analizar la historia y las consecuencias de los alegatos de fraude electoral. No desde si fueron o no fraudes, sino más bien lo que implicaron. Y como implica hoy en día esta narrativa. ¿Qué implica hoy en día, en el siglo XXI el alegar fraude en comicios de cualquier nivel? Sin duda es un tema que resuelven autoridades jurisdiccionales.

Lo importante de este caso es analizar la riqueza de la historia de México respecto a las causas y consecuencias judiciales de estos alegatos. Más allá del análisis en torno a la veracidad y los hechos concretos para probar el fraude electoral, este escrito pretende describir lo que unas acusaciones de fraude electoral y un proceso electoral viciado provocaron, esto a través de un caso judicial.

El Amparo Lozano es un caso de suma importancia, rescatado en el siglo pasado que por su trascendencia jurídica y político debe analizarse. Asimismo, la revolución anti juarista es un movimiento poco conocido y analizado.

Este estudio buscó esta oportunidad de recuperar la memoria histórica en los archivos judiciales de México y confrontarlos con la realidad histórica de un momento tan importante en nuestra historia.

Así mismo las crónicas sobre el fraude electoral serán de suma importancia para este país, conocer que pasó en las jornadas electorales y poder tener un registro desde distintos puntos de vista sobre las consecuencias de esto.

VII. BIBLIOGRAFÍA

CARMAGNANI, Marcelo y HERNÁNDEZ, Alicia, “La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910” en Hilda Sabato (ed.), Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina, México, El Colegio de México / FCE, 1999.

VILLEGAS, Cossío. Historia Moderna de México. t. IV. República Restaurada. La vida política. Ed. Hermes. México. 5 ed. 1988.

FLORES OLAGUE, Jesús, DE VEGA, Mercedes, KUNTZ FICKER, Sandra y ALIZAL, Lauda del, Breve historia de Zacatecas, HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (Coord.), México. 1996 Colmex, FCE (Sección de obras de historia, Serie Breves historias de los Estados de la República Mexicana, Fideicomiso Historia de las Américas).

GANTÚS, Fausta & SALMERÓN, Alicia, “Sobre las prácticas electorales del siglo Antepasado una Invitación a explorar las Fuentes Para una Historia Electoral del Triunfo Republicano a la Primera Reección de Porfirio Díaz”, (1867-1884). Instituto de Investigación Dr. José María Luis Mora.

https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CDD/CDD-estructura/DOCS/Fuentes_hist_prac_elects_XIX.pdf

GONZÁLEZ OROPEZA, Apuntamientos de Justicia Electoral. México. Porrúa. 2019.

GONZÁLEZ OROPEZA, Resoluciones Judiciales que han forjado a México, t. IV. SCJN.

BALLARD, Laurens, El Modelo Liberal y la Política Práctica en la República Restaurada 1867-1876. En Historia Mexicana, XIII: 4 [92] Abril-Junio, pp. 646-699.

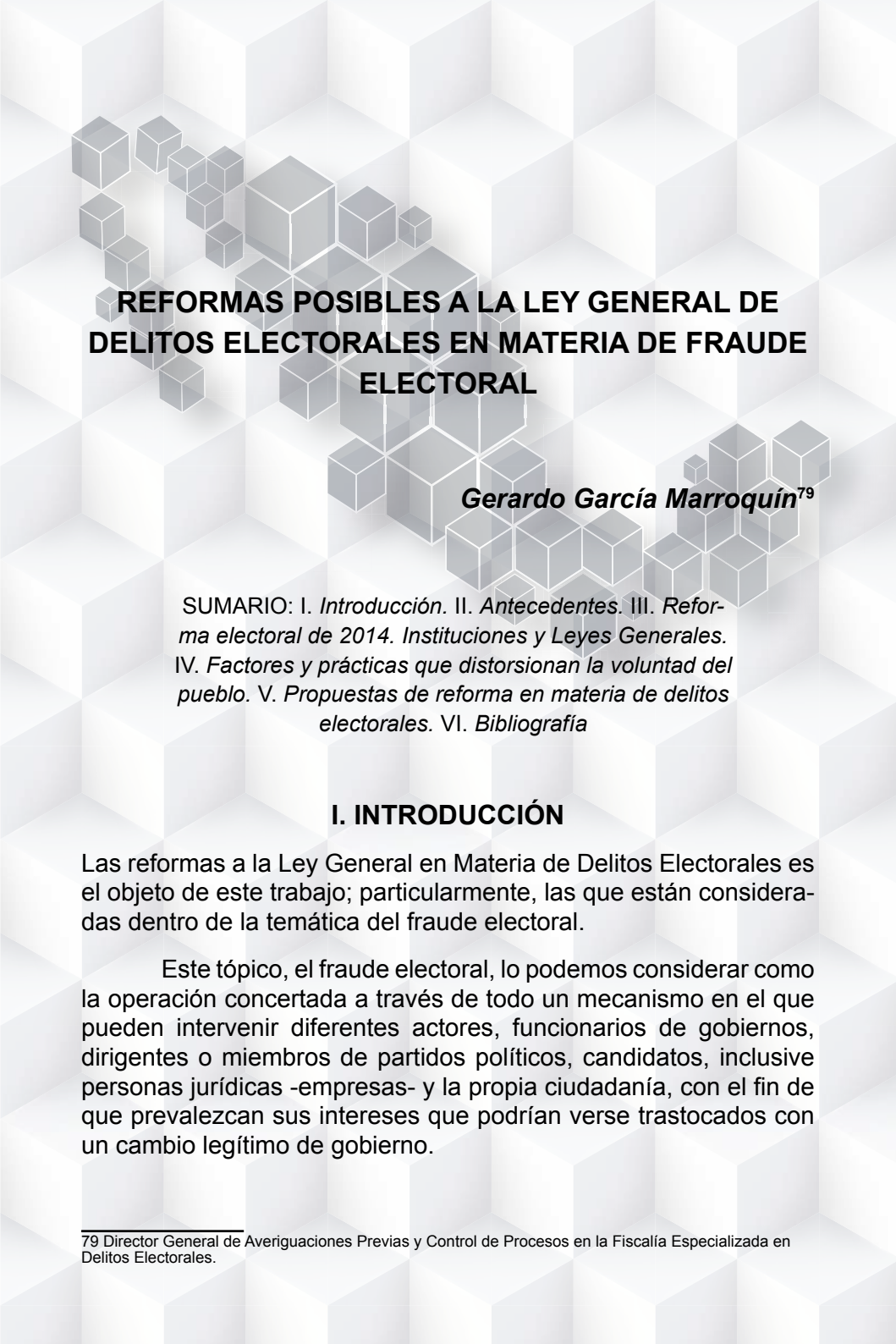
SORDO CEDEÑO, Reynaldo, “Liberalismo, representatividad, derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en Méxi-

co” en MORENO BONETT, Margarita y GONZÁLEZ DOMÍNGUEZ, María del Refugio (coords.), La génesis de los derechos humanos en México, México, IIJ-UNAM, 2006.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recurso de Súplica de don Ignacio L. Vallarte en Defensa de Don Antonio Lozano por el secuestro de todos sus bienes. 62 fojas.

PI-SUÑER LLORENS, Antonia. La contienda por la presidencia en 1871 y la elección de Sebastián Lerdo de Tejada de 1872 en Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la República Restaurada al México de la alternancia: 1867-20016, p. 54. México 2012. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales.

VALENCIA CARMONA Salvador & GALEANA Patricia (coord.) Juárez jurista. Instituto de Investigaciones jurídicas, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/2407>



REFORMAS POSIBLES A LA LEY GENERAL DE DELITOS ELECTORALES EN MATERIA DE FRAUDE ELECTORAL

Gerardo García Marroquín⁷⁹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *Reforma electoral de 2014. Instituciones y Leyes Generales*. IV. *Factores y prácticas que distorsionan la voluntad del pueblo*. V. *Propuestas de reforma en materia de delitos electorales*. VI. *Bibliografía*

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas a la Ley General en Materia de Delitos Electorales es el objeto de este trabajo; particularmente, las que están consideradas dentro de la temática del fraude electoral.

Este tópico, el fraude electoral, lo podemos considerar como la operación concertada a través de todo un mecanismo en el que pueden intervenir diferentes actores, funcionarios de gobiernos, dirigentes o miembros de partidos políticos, candidatos, inclusive personas jurídicas -empresas- y la propia ciudadanía, con el fin de que prevalezcan sus intereses que podrían verse trastocados con un cambio legítimo de gobierno.

⁷⁹ Director General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.

Reformas posibles a la ley General de Delitos Electorales en Materia de Fraude Electoral

Buscarán manipular el proceso electoral para influir en su resultado; atentando, en un sentido amplio, contra los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad que deben regir la función estatal de organizar las elecciones, conforme lo establece el artículo 41 fracción V, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Existe mayor probabilidad que el fraude tenga lugar en contextos de fragilidad institucional, en donde las libertades y derechos fundamentales se encuentren insuficientemente garantizados, por lo que la gravedad y magnitud del fraude depende de la eficacia e imparcialidad del gobierno, la comunidad internacional y otras instituciones sociales, así como, organismos de la sociedad civil que actúen en aras de proteger las libertades y derechos fundamentales.

En nuestro país, México, históricamente, los procesos electorales han sido cuestionados, aunque existían indicios de legalidad, lo es también, que muchas veces el funcionario electo carecía de legitimidad, lo que implica un cuestionamiento hacia la estructura y funcionamiento de los órganos garantes de los derechos político-electorales, pues en muchos casos, el fraude electoral se configuraba desde las propias instituciones.

Los procesos electorales se han cuestionado, no sólo en México sino en diversas partes de Latinoamérica y en el mundo; sin embargo, también se han realizado esfuerzos ciudadanos y dentro de las propias instituciones para garantizar la permanencia de un estado de derecho, de un sistema democrático.

II. ANTECEDENTES

La historia de los procesos electorales de nuestro país exige analizar elementos como la legalidad y la legitimidad de los resultados, así como, reconocer la figura del fraude electoral; se expresa a través de una acción sistemática que trasgrede los principios democráticos e impide la consolidación de los gobiernos emanados de la voluntad popular.

A lo largo de la historia *democrática* de nuestro país, ha habido diversas conductas fraudulentas que han trastocado el resultado de las elecciones; desde la dictadura de Porfirio Díaz, hasta los setenta años en el poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), destaca en este tenor la elección presidencial del año 1988, mediante esos comicios se reconoció a Carlos Salinas de Gortari como Presidente de la República, lo cual trajo aparejado que en el año 1990, se creara el Instituto Federal Electoral (IFE), como el primer órgano electoral *autónomo* del Estado Mexicano encargado de organizar los procesos electorales.

Durante el presidencialismo mexicano, el partido hegemónico tenía el control de los procesos electorales, una de las estrategias era acudir al fraude; consistente en la modificación de los resultados a su favor, desalentar competidores potenciales o mantener a los partidos de oposición fuera del poder, convirtiéndose el fraude en un mecanismo de control político que servía para decidir las contiendas electorales.

Como se puede observar, históricamente en México se ha desarrollado un proceso de transición política, de transformación de *partido hegemónico a la consolidación de un estado democrático*; este proceso ha impactado en el fortalecimiento de su marco normativo e institucional. Sin embargo, aún existe mucho trabajo por hacer, porque aun cuando existen organismos autónomos con mejor estructura también lo es que existen vacíos o lagunas legales que necesitan regularse.

Lo que entonces sucedía es indicador recurrente en muchos países de América Latina, el fraude electoral es común en los diversos sistemas políticos.

Es importante destacar que este fenómeno puede desarrollarse en cualquier momento del proceso electoral, desde su inicio hasta el día de la jornada o en la publicación de los resultados; por ello, tratar de garantizar procesos electorales legales y válidos debe ser una tarea de la autoridad electoral y no sólo de ésta sino también de todos y cada uno de los ciudadanos, porque en el mínimo de los casos, el bien que se tutela es el respeto de los derechos político-electorales individuales y en el mayor de los casos se pone en riesgo la tutela del derecho a un estado democrático.

Fabrice Loehoucq,⁸⁰ claramente nos dice que, aunque puede no haber un número infinito de maneras de manipular los resultados de los comicios, las técnicas para manipular los votos son variadas y en muchos casos ingeniosas. En muchos países, prosigue el autor, la acusación de fraude se ha transformado en parte del discurso de los movimientos democráticos, una acusación que hace referencia a la profanación de las libertades civiles y de los principios democráticos liberales.

En ese sentido, el fraude electoral lastima a las sociedades destinatarias de esas conductas irregulares; puesto que en los sistemas democráticos la máxima es buscar la representación de los intereses de la población en legales y legítimos gobernantes; sin embargo, el resultado se ve alterado, a la luz de la convencionalidad, se trastocan derechos humanos, como lo son los derechos político-electorales, siendo éstos un mecanismo o camino hacia la representación, pero va más allá se trastocan los valores y los principios, porque representan intereses particulares o de grupos abandonando el bien común.

Un elemento a destacar en las diversas legislaciones de América Latina es la noción de fraude electoral, con usos diversos, tipifican conductas específicas; sin embargo no hay una regulación general, una concepción desde la perspectiva de fraude genérico.

Es decir, la manipulación intencionada en cualquier etapa electoral dirigida a alterar los resultados con el objetivo último de distorsionar la información y/o expresión de la voluntad popular.

80 Lehoucq, Fabrice, "¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias", Revista Mexicana de Sociología, México, Vol. 69, Núm. 1, enero-marzo, 2007.

Las investigaciones realizadas sobre fraude electoral coinciden en sus resultados: Primero, el fraude adopta una amplia variedad de formas, desde las violaciones de procedimiento a la ley electoral (con o sin la intención de alterar los resultados) hasta el abierto uso de la violencia para intimidar a los votantes y observadores electorales. Además, sólo la menor parte de las acusaciones implica tipos de fraude flagrantes.

Segundo, la mayor parte de las veces la manipulación del voto no parece desempeñar un papel decisivo. Probablemente la colorida historia de la fabricación de votos exagere su propio papel como factor en los resultados de las elecciones. Sin embargo, el fraude debilita la estabilidad política, ya que puede ser crucial cuando se trata de una contienda muy reñida. Aun cuando las elecciones no sean tan competidas, la manipulación del voto despoja a los comicios de credibilidad y, en consecuencia, evita la consolidación de las instituciones democráticas.

Tercero, la competencia política define el ritmo y el tipo del fraude electoral. Los intentos de robar las elecciones se incrementan con la desigualdad social, pero la competencia política, moldeada en parte por las instituciones, determina las estrategias de los partidos para manipular los votos.⁸¹

III. REFORMA ELECTORAL DE 2014. INSTITUCIONES Y LEYES GENERALES

En el año 2014, la Reforma Constitucional en materia político-electoral, tuvo como objetivos primordiales homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales, ofreció garantías de calidad en la democracia electoral.

Las condiciones de equidad durante las elecciones se fortalecen al mejorar la impartición de justicia electoral con una adecuada delimitación de competencias de las autoridades electorales jurisdiccionales y administrativas; con lo que se deja al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la resolución de procedimientos especiales sancionadores y al Instituto Nacional Electoral, la organización de las elecciones.

⁸¹ Idem.

Reformas posibles a la ley General de Delitos Electorales en Materia de Fraude Electoral

Se creó el Instituto Nacional Electoral, como una autoridad de carácter nacional, que le permite coordinarse con los organismos electorales locales, para la organización de los comicios estatales, además de nuevas atribuciones, como:⁸²

- a) A petición de los partidos políticos, podrá organizar la elección de sus dirigentes;
- b) Garantizar la participación en igualdad de condiciones, de los candidatos independientes, y
- c) La fiscalización expedita -durante el transcurso de las campañas- de los recursos de los partidos políticos, tanto a nivel federal como local.

Anteriormente, en medio del proceso electoral federal del año 1994 se creó la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), ahora Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE); Institución responsable de investigar los delitos del orden federal, previstos y sancionados en el Código Penal Federal.

Así mismo, en el año 2014, se crearon la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales que, al ser leyes generales, su aplicación no queda reservada para la Federación, sino que también es de aplicación para cada una de las entidades federativas.⁸³

Cobra relevancia para el tema que se aborda, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que es la ley en la que se encuentran establecidos precisamente, los procedimientos que deben seguirse durante la preparación de la elección, así como los del día de la jornada electoral y para la declaración de validez de la elección; además de la participación que cada ente electoral habrá de tener.

Para la garantía del cumplimiento de estas normas, el legislador tipificó en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, las conductas que consideró lesionan o ponen en peligro la ade-

82 Página oficial de internet del Instituto Nacional Electoral, <http://www.ine.mx/sobre-el-ine/reforma-constitucional-2014/>

83 Tesis P.VII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 5.

cuada función electoral, que ha sido encomendada por disposición constitucional al Instituto Nacional Electoral y que no fue una mera traslación de los tipos penales que estaban previstos y sancionados en el Título Vigésimo Cuarto del Libro Segundo, del Código Penal Federal.

Antes de la publicación de estas leyes generales, varias de las conductas que eran denunciadas ante la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales, como probablemente constitutivas de un delito electoral federal, resultaban atípicas por la falta de algún elemento -primordialmente normativo- del tipo penal, o porque de plano la conducta no se tipificaba como delito en el Código Penal Federal.

Pues existían conductas que únicamente se contemplaban para el apoyo de partidos políticos o de candidatos, así como el periodo de campañas, pero ¿Qué sucedía con las conductas que se actualizaban, previo a la campaña electoral?, o que eran para apoyar a un precandidato o a una coalición, ¿Qué pasaba con aquellas personas que sin ser servidores públicos facultados para otorgar o dar de baja a las personas beneficiarias de los programas sociales, les condicionaban la entrega de los apoyos o los amenazaban con quitárselos, si no apoyaban a algún partido político, coalición, candidato o precandidato?

Es más, aun siendo servidores públicos, identificados por la población como los promotores de los programas sociales, quienes ayudan a la población con los trámites requeridos para la obtención o permanencia en el programa, pero que conforme a la normatividad o reglas de operación de los programas sociales, no son ellos los facultados para otorgarlos o dar de baja a los beneficiarios, ¿Qué pasaba cuando eran estos promotores los que realizaban las amenazas o el condicionamiento de tales programa sociales? Esas conductas devenían atípicas.

Situaciones como estas, ante la imposibilidad de su sanción penal, hicieron vulnerables los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones, relativas a los procesos electorales celebrados antes de la reforma constitucional del año 2014.

Reformas posibles a la ley General de Delitos Electorales en Materia de Fraude Electoral

Por lo que en la Ley General en Materia de Delitos Electorales se mejoraron e hicieron más amplias las descripciones típicas, que el legislador establecido como delitos electorales, propiciando que conductas como las antes mencionadas no quedaran fuera del marco normativo.

Sin embargo, a raíz de las denuncias realizadas y las experiencias que han dejado los procesos electorales posteriores a la reforma constitucional del año 2014, tanto federales como locales, en los que la ahora Fiscalía Especializada en Delitos Electorales ha tenido competencia, podemos advertir que nuevamente vuelve a haber discrepancias entre los actores políticos y las acciones que pueden realizar como parte del proceso electoral, en relación con las conductas que podrían cometer vulnerando los principios de la función estatal de organizar las elecciones y los principios al tenor de los cuales se debe ejercer el derecho al sufragio y que los tipos penales electorales no las están contemplando.

Me refiero a las conductas establecidas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales que pueden ser cometidas, ya sea por cualquier persona, por un funcionario electoral, por funcionario partidista, candidato o por servidor público, sobre todo durante la preparación de la elección.

Como se sabe, una de las cuestiones que fueron materia de la reforma constitucional electoral del año 2014, fue la formalización de las candidaturas independientes en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dando cumplimiento al decreto por el que se reformó la fracción II, del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012.

En esta última reforma se estableció que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral, además de corresponderle a los partidos políticos, también es un derecho que pueden ejercer los ciudadanos que lo soliciten de manera independiente, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación aplicable, esto es, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese sentido, en procesos electorales posteriores a la reforma constitucional del año 2014, se han dado conductas tendientes a obtener ventajas en las contiendas electorales a favor de determinadas personas, pero esta vez con anticipación a las campañas y precampañas y básicamente para la obtención del registro como candidatos independientes, al actualizarse conductas semejantes a las que podrían encuadrar principalmente en los tipos penales previstos y sancionados en los artículos, 7 fracciones VII, XVIII, XIX y XXI; 9 fracciones I, III, VII, VIII, IX y X; 11 fracciones I, II, III, IV y V; 13 fracción II; 14 y 15 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales. -Véase Anexo de la Tabla Descriptiva-

De las que se puede advertir, la previsión de un gran número de conductas como constitutivas de delitos electorales, que tienen como objeto asegurar la equidad en la contienda electoral, así como la salvaguarda del derecho humano de todo ciudadano tanto de ser elegido en igualdad de condiciones, para aspirar a un cargo de elección popular, como de ejercer el derecho al voto universal, igual y secreto, garantizando la libre expresión de su voluntad para elegir a sus representantes.

No obstante, quedan excluidas de estas prevenciones las conductas que pueden realizar los aspirantes a candidatos independientes, sus representantes legales, sus encargados de la administración y en general cualquier persona, durante el periodo que comprenden las actividades tendientes a recabar el apoyo ciudadano requerido para la obtención del registro como candidato independiente.

Lo cual puede ocasionar una competencia desequilibrada entre los aspirantes a candidatos independientes, que están buscando el apoyo ciudadano para obtener el registro como candidatos independientes de la misma elección y en seguida, el o los ciudadanos que, mediante el *fraude*, lograron obtener el registro como candidatos independientes, contendrán con los candidatos de los partidos políticos que han respetado la norma, afectando el normal desarrollo del proceso electoral al existir la posibilidad con este tipo de lagunas legales, que se actualicen conductas contrarias a la ley electoral, pero que al menos penalmente no pueden ser sancionadas.

IV. FACTORES Y PRÁCTICAS QUE DISTORSIONAN LA VOLUNTAD DEL PUEBLO

Los delitos de naturaleza electoral son conductas o acciones que vulneran las disposiciones constitucionales y legales al poner en riesgo la función electoral el sufragio en cualquiera de sus modalidades.⁸⁴ El concepto de delito electoral se encuentra en pocas legislaciones de América Latina.⁸⁵

Las formas de distorsionar el voto ha sido una práctica reiterada, se expresa a través de una gran variedad de conductas que pareciera no tener límites; las conductas antijurídicas vulneran los procesos electorales; de ahí que se afecten los principios que revisten la función estatal de organizar las elecciones; el carácter universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, del voto.

El diccionario electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) lo define como todas aquellas conductas, acciones, omisiones que atentan contra los principios que rigen un sistema electoral dentro de un Estado democrático y que son definidas y castigadas en una ley electoral.⁸⁶

Los delitos electorales en la legislación latinoamericana⁸⁷, entre otras clasificaciones se agrupan de la siguiente manera: obstaculización de proceso electoral; falsedades; fraude electoral; abandono de funciones; propaganda electoral; sobornos; coacciones; desórdenes públicos; calumnias e injurias y sustracciones.

Como puede observarse, la clasificación que se presenta incluye irregularidades de naturaleza administrativa, aquellas que pueden afectar la nulidad de la elección o constituirse en delito electoral, y dentro de estos últimos destaca la presencia del fraude electoral que incluye conductas como:

84 Nohlen, D., et al. (comps). 2007. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. 2ª Edición. Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral. México. Pág. 1021.

85 Del presente estudio se desprende que una definición genérica de delito electoral sólo existe en la legislación de dos países. Según el artículo 194 del CE, de Bolivia, "toda acción u omisión dolosa o culpable, violatoria de las garantías que establece este código constituye un delito electoral". Por su parte, el artículo 251 de la LEPP, de Guatemala, establece que "comete el delito electoral quien por dolo o culpa realice actos u omisiones contra el proceso electoral para impedirlo, suspenderlo o falsearlo y alterar los resultados".

86 Op. cit.

87 Ibidem, pp. 1029-1036.

- Votar dos o más veces o votar sin tener derecho a ello.
- Suplantación o sustitución de sellos, envolturas o cerraduras de ánforas.
- Violación de comunicaciones oficiales de los órganos electorales.
- Cambio de votos impugnados.

Al respecto, en el caso particular de nuestro país, la Ley General en Materia de Delitos Electorales -resultado de la reforma constitucional del año 2014-, regula las conductas consideradas como delitos electorales; tiene por objeto establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Así como, la finalidad de proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular referida en el artículo 35, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸⁸

En la citada ley, no existe una definición genérica de fraude electoral, más bien, las prácticas que constituyen esta conducta se encuentran de manera fragmentada en la amplia clasificación de delitos.

Así, podemos identificarlas como formas de manipular el proceso electoral, por su temporalidad, sea en su fase de preparación de la elección o en la jornada electoral, algunas revisten mayor incidencia y relevancia penal que impactan negativamente en las elecciones las cuales refiero enseguida.

1. La fase de preparación de la elección

a) En la fase de preparación, incluso antes de que inicien los procesos electorales, ha sido recurrente la conducta conocida coloquialmente como *Turismo Electoral*, la cual consiste en que ciudadanos de un lugar en el que no habrá elecciones, son movilizados en masa para que soliciten su credencial para votar por cambio de domicilio, el cual será del lugar donde se llevará a cabo la elección; esto ha sucedido en diversas latitudes del país, ya sea para las elecciones de Ayuntamientos, Gubernaturas y Diputaciones Locales y por supuesto para las elecciones federales.

⁸⁸ Artículo 1 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Reformas posibles a la ley General de Delitos Electorales en Materia de Fraude Electoral

Esta conducta trae como resultado que esas personas aparezcan en los listados nominales del lugar de la elección, y el objetivo, por supuesto, es ganar adeptos que contribuyan el día de la votación para asegurar el triunfo hacia algún candidato o partido el día de la elección. Por supuesto, los que cometen el delito electoral de manera directa, son todos aquellos ciudadanos que realizan su cambio de domicilio.

O bien, que sean eliminados del listado nominal que corresponde al lugar donde realmente residen y que ha sido identificado como de mayor simpatía por el partido político o candidato opositor, para que el día de la jornada electoral, al no aparecer en la lista nominal, no puedan ejercer su derecho al voto.

b) Otra conducta, en la preparación de la elección, se presenta en el periodo de precampañas y campañas con *la utilización de programas de asistencia social, para persuadir*, - dicho de forma considerada - a sus beneficiarios a que brinden apoyo y voten por cierto candidato o partido político.

c) Una modalidad recurrente es prometer a la ciudadanía, su incorporación a programas sociales o el otorgamiento de apoyos o beneficios, a cambio de que presten voten por algún candidato o partido político.

d) Recoger las credenciales para votar de los ciudadanos, en días previos a la jornada electoral, aduciendo que es para inscribirlos a programas sociales o darles apoyos, es otra forma de eliminar votos en lugares que se han identificado como simpatizantes de candidatos o partidos políticos opositores.

e) También, el apoyo o beneficios que pudieran dar los servidores públicos, al poner a disposición de candidatos o partidos políticos, los recursos, bienes, servicios, así como el personal de los que disponen con motivo de sus funciones; es otra manera de desequilibrar la contienda electoral, lo cual trastoca el Principio de Equidad.

En este caso, pueden verse afectados de forma directa los empleados que se encuentran subordinados a esos servidores públicos, pues al igual que los beneficiarios de programas sociales, se les condiciona su empleo, cargo o comisión, a cambio de realizar

acciones, que pueden estar o no vinculadas con sus funciones, para apoyar o beneficiar a determinado candidato o partido político. Incluso el condicionamiento se les puede llegar a hacer para conservar su empleo a cambio de que voten por alguno de ellos.

f) Sin duda, está vinculado al fraude electoral el origen y procedencia de los recursos económicos que dispone cada partido político y candidato, las aportaciones por particulares y la intervención de empresas fantasmas, esto ha sido recurrente en la historia reciente de las elecciones.

En esta nueva etapa de la vida política del país se debe evitar a toda costa el desvío de los recursos públicos de los tres niveles de gobierno, porque atentan contra la democracia y la salud de la república.

2. Durante la jornada electoral

Durante la jornada electoral, los actos fraudulentos más conocidos son el robo de las urnas para evitar perder la elección; además de infundir pánico en la ciudadanía para evitar, en su caso, que la votación siga su curso.

También, otra irregularidad podría darse al introducir boletas a la urna que representan votos a favor de cierto candidato, que no fueron emitidos por los ciudadanos autorizados por la ley.

Otra forma de fraude electoral durante la jornada se produce durante el escrutinio y cómputo de la votación, al tachar las boletas que se sacan de la urna con el voto emitido por el ciudadano, con el fin de cancelarlas.

Éstas son sólo algunas formas de fraude electoral, que pueden tener diferentes connotaciones, según el proceso electoral del que se trate, ya sea municipal, local o federal.

Ante el dinamismo de la sociedad, en el que las relaciones interpersonales, institucionales y en general la vida humana, están en constante cambio, también la norma debe ajustarse a esos cambios, igual debe ser dinámica, para que sea efectiva; por eso se propone una nueva reforma penal electoral.

V. PROPUESTAS DE REFORMA EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES

En ese sentido, una posible reforma a la Ley General en Materia de Delitos Electorales abarcará, conforme a lo señalado en los párrafos precedentes, las conductas descritas como constitutivas de delitos electorales.

1. *Candidaturas Independientes*

Será necesario establecer como conductas delictivas la solicitud que cualquier persona haga a los ciudadanos para que apoyen o se abstengan de apoyar a algún *aspirante a candidato independiente*, por medio de la amenaza, de algún pago o en general de cualquier contraprestación o su sola promesa; además del condicionamiento de programas sociales para dichos fines.

Así como, aquellas conductas relativas a *la obtención de recursos económicos* en contravención a lo señalado en los artículos 374, 376 y 380 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, su utilización y ocultamiento, que favorezca al aspirante a candidato independiente para conseguir el apoyo ciudadano necesario.

En relación con el manejo y ocultamiento de los recursos económicos que incluso pudieran ser obtenidos ilícitamente, también es plausible establecer como conducta constitutiva de un delito electoral, el que *empresas provean de bienes y servicios* en el periodo de obtención del apoyo ciudadano, sin que estén registrados en el padrón de proveedores autorizados por el órgano electoral correspondiente.

Igualmente, es necesario que en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, se contemplen conductas que son desplegadas de manera directa por los aspirantes a candidatos independientes, sus representantes legales y los encargados de la administración de los recursos de la candidatura independiente;⁸⁹ relativas a la coacción del apoyo ciudadano para la obtención del registro de aspirante a candidato independiente; al uso indebido de documentos o materiales electorales, que con ese motivo, tengan acceso.

⁸⁹ Entes electorales señalados en términos del artículo 8 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Además de lo relativo a la rendición de cuentas y comprobación de ingresos y gastos generados durante el periodo para la obtención del apoyo ciudadano para el registro de candidatos independientes, previniéndose también, el uso de documentos apócrifos.

Por supuesto, no se deben dejar de lado las conductas en las que *el sujeto activo del delito es un servidor público*, tipificándose como delictivas todas aquellas que atenten contra la libertad de sus subordinados para decidir a cuál aspirante a candidato independiente apoyarán, al pretender coaccionarlos por cualquier medio, para que apoyen a determinado aspirante a candidato independiente.

Aunado al apoyo que el servidor público pueda prestar al aspirante a candidato, con los recursos económicos, humanos, materiales o de servicio, que tiene a su disposición con motivo de empleo, cargo o comisión. Así como el condicionamiento del servicio público en todas sus variantes y de programas sociales para que la ciudadana apoye a determinado aspirante a candidato independiente.

Es de hacer notar que en todos los temas que he referido, se encuentra inmerso, de una forma u otra, el financiamiento de todos y cada uno de los actos político-electorales que derivan de un proceso electoral, ya sea en la preparación de una elección *-actos para la obtención del apoyo ciudadano en una candidatura independiente, precampañas y campañas-* o en la jornada electoral.

Dicho financiamiento podrá ser a través del desvío de recursos públicos, contribuciones ilegales de particulares y financiamiento del crimen organizado⁹⁰, cada una de éstas con diferentes formas de realización, que en tratándose del desvío de recursos públicos, lesionan dos principios constitucionales en relación con el ejercicio del poder público: la equidad y la imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, previstas en el artículo 134 Constitucional y todas las formas de financiamiento al final impactan y afectan la libertad e igualdad del sufragio.

De manera que el sistema de prevención, combate y castigo por la vía penal de esos actos, es una de las formas de garantizar la certeza, igualdad y legalidad de los procesos electorales.⁹¹

90 Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, Dinero bajo la mesa, financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México, 2a. ed., México, Grijalbo, 2019, p. 14.

91 Ibidem, p. 199.

Reformas posibles a la ley General de Delitos Electorales en Materia de Fraude Electoral

En ese sentido, con las acotaciones señaladas para una reforma a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, se busca reestablecer la equidad en la contienda electoral, a través de procesos electorales libres de *acciones fraudulentas* en la obtención de los registros de candidatos independientes, de manera que al estar previstas y sancionadas todas aquellas conductas en un ordenamiento legal, se pretende disuadir su comisión, y en caso contrario, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales este en posibilidad de encuadrarlas en delitos electorales previamente establecidos, para que sean sancionadas.

Igualmente, para una adecuada armonización de los temas en los que se podría basar una reforma a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, es prudente que se conceptualice lo que se entenderá por actos de apoyo ciudadano para la obtención del registro como candidato independiente.

2. Promoción personalizada de servidor público

Otro aspecto a considerar en una posible reforma a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, son las conductas que vulneran lo establecido en los párrafos primero, octavo, noveno y décimo, del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas a la promoción personalizada de cualquier servidor público que se haga a través de la propaganda de los poderes públicos, los órganos autónomos y en general cualquier dependencia de gobierno, sea municipal, local o federal; así como la aplicación de recursos que tengan a su disposición que influya en *la equidad de la competencia* entre los partidos políticos, que no necesariamente se dan dentro del proceso electoral, pero si lo impacta.

La finalidad de esa propuesta es prever, incluso anticipadamente, *actos fraudulentos*, que podrían repercutir en el adecuado desarrollo del proceso electoral, salvaguardando en todo momento el derecho humano establecido en la fracción II del artículo 35 constitucional y 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), ratificada por el Estado Mexicano en 1981.

3. Fraude Genérico

Desde la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales se ha propuesto la integración de un tipo penal que sancione la conducta de coparticipación dirigida a violentar el régimen democrático electoral. Lo anterior, garantizará procesos electorales legales, en donde la expresión de la voluntad popular se vea consolidada en resultados limpios, ciertos, transparentes y legítimos.

“Artículo 20 Bis. Se impondrá de mil a cinco mil días multa y prisión de cinco a quince años, cuando dos o más personas se reúnan con la finalidad de alterar o manipular los resultados electorales; coparticipen en la realización de dos o más conductas previstas como delito en este ordenamiento que, por sí mismas o conexas a otras, tengan por finalidad simular que la renovación de los poderes legislativo o ejecutivo sea a través de elecciones libres, auténticas y periódicas; o que afecten de cualquier modo la organización, desarrollo o culminación del proceso electoral en una sociedad democrática; o aparenten cumplir con uno o más de los principios que rigen al proceso electoral, o alguna de sus etapas, dispuestos por los artículos 40, 41, 130, párrafo segundo, inciso e), 134, párrafos primero, séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si una o más de las conductas descritas en el párrafo anterior, provocan que la autoridad jurisdiccional competente en materia electoral determine o resuelva, de manera inatacable que en el proceso electoral de que se trate, o alguna de sus etapas, aconteció o tuvo por actualizada violaciones graves, dolosas, sistemáticas o determinantes, en detrimento de uno o más de los principios constitucionales, la pena de prisión se aumentará hasta en un tercio de la pena mínima a la mitad de la pena máxima establecida.

En caso de que, en alguna de las conductas señaladas en el párrafo inicial de este artículo, se actualice la calidad específica de servidor público, precandidato, aspirante a candidato, candidato, candidato independiente, funcionario partidista, funcionaria electoral o ministro de culto, la pena de

prisión se aumentará hasta en un tercio de la pena mínima a la mitad de la pena máxima establecida en el presente artículo.”

Esa propuesta tiene como base una necesaria discusión y reforma con la finalidad de hacer eficiente la labor de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, mejorar la relación con la autoridad y con la actividad jurisdiccional, en cuanto a que si existen tipos penales que definen las conductas consideradas como delito que tutela la función electoral, éstos no se deben acotar ahí, más bien deben garantizar que los procesos electorales se desarrollen cumpliendo los principios constitucionales de: legalidad, certeza, imparcialidad, máxima publicidad, independencia y objetividad.

Hace falta transitar en la tipificación de los delitos electorales, de visualizar de manera global el bien jurídico que se trastoca, un bien que es de naturaleza social, no individual, consistente en el derecho de vivir en un estado democrático en donde la voluntad popular se exprese en todos los sentidos, y en el que los que resulten electos no sólo estén investidos de legalidad sino también de legitimidad.

La integridad, confianza y legitimidad en las elecciones y en las propias instituciones encargadas de salvaguardar los derechos político-electorales se protegerá en tanto cuanto los resultados de los procesos, de los procesos de investigación en caso de medios de impugnación o denuncias sean hechos públicos, abiertos, transparentes y expeditos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México, 2ª Edición, México, Grijalbo, 2019.

CASTELLANOS-HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, Nuevo Derecho Electoral Mexicano. México. Trillas. 2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf

Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José), disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf

Ley General en materia de Delitos Electorales, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_190118.pdf

NOHLEN, Diéter., et al., (comps), Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, 2ª Edición, Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, México, 2007.

LEHOUCQ, Fabrice, ¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias, Revista Mexicana de Sociología, Vol. 69, núm. 1, enero/marzo, 2007, México, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032007000100001

Reformas posibles a la ley General de Delitos Electorales en
Materia de Fraude Electoral

MEZA-MARTÍNEZ, Carlos, Reseña de “El mito del fraude electoral en México” de Fernando Pliego Carrasco, Revista Mexicana de Sociología, vol. 71, número 1, pp. 199-201, UNAM, México, 2009.

PATÍÑO-CAMARENA, Javier, El Sistema Federal y los Delitos Electorales, Instituto Federal Electoral, México, 2012.

ARTÍCULO	FRACCIÓN	CONSIDERACIONES DE REFORMA
Artículo 7. Se le impedirá coartamente a quien desista y pida el voto de los electores a tres años, a que:	VII. Señale voto por pago, promesa de dinero u otro contraprestación o bien en materia de vivienda, alimentación, vestido o acceso a eventos recreativos, o a votar o abstenerse de votar por un candidato, por la política o ideología, cuando la campaña electoral, a día de la jornada electoral o en los tres días previos a la misma.	Será necesario establecer como conductas delictivas la acción que realicen personas frente a los candidatos para que apoyen o no abstengan de apoyar a algún candidato o candidato o cuando, por iniciativa de servidores, de algún pago o promesa que implique contraprestación o cualquier beneficio, además del consentimiento con el que programan sus días para votar libre.
	IX. La campaña sustentada en el pueblo votante es llevada por un integrante de un organismo de seguridad pública, o sustenta o realiza un hecho de la parte penal de la ley penal del fuero federal.	
	XIII. Por el o la integrante: persona, preparación, fondos gubernamentales del electorado o un partido.	
	XIV. Exista o utilice técnicas o dispositivos computarizados de datos de voto por un candidato, alterando el control de los datos o centro de procesamiento.	
Artículo 8. Se le impedirá a quien desista y pida el voto de los electores a tres años, al funcionario candidato o al candidato a que:	XV. Prometa o otorgue servicios a los candidatos electorales del territorio de donde se promueven mediante personal o el control electoral.	Con relación a las conductas delictivas en materia electoral, deberá ser la Fiscalía General del Estado la que determine si los recursos económicos en contravención al artículo 380 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de la "Ley de Organización y Régimen Federal del Poder Judicial de la Federación", y/o cualquier otro que se promuevan al agrandar o cualquier otro procedimiento por el que se agote el acceso electoral, violan la ley.
	II. Ejercen presión o inducen a los electores a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político u opción, al día de la elección o en alguno de los tres días anteriores a la misma.	
	III. Intente destruir, alterar o haga uso indebido de documentos electorales.	
	VII. Se abstenga de rendir cuentas o de realizar la comprobación y justificación de los gastos ordinarios o gastos de eventos procedidos de compra de algún partido político, candidato, agrupación política o entidad o candidato, una vez que ha sido legalmente requerido dentro del ámbito de sus facultades.	
Artículo 9. Se le impedirá a quien desista y pida el voto de los electores a tres años, al funcionario candidato o al candidato a que:	IX. Intente destruir, alterar o haga uso indebido de documentos electorales.	Es necesario que en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, se continúe con la sanción que actualmente dispone en el artículo 380 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las representaciones legales, los representantes ante los órganos electorales y los encargados de la administración de los recursos de un candidato independiente, relativo a la creación del apoyo ciudadano para la obtención del registro de determinado aspirante a candidato independiente así como al uso indebido de documentos o materiales informativos que sean susceptibles de ser utilizados.
	IV. Que, al tener a su disposición la información que le sea legalmente exigida por la autoridad electoral, no presente a la misma.	
	X. Intente destruir, alterar o haga uso indebido de documentos electorales.	
	VIII. Pasa la etapa de preparación de la elección a la jornada electoral, al día de la votación por pago, promesa de dinero, contraprestación o cualquier otro contraprestación.	

Reformas posibles a la ley General de Delitos Electorales en Materia de Fraude Electoral

[illegible]



CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO PENAL ELECTORAL

Sergio García Ramírez⁹²

Debo a mi apreciado colega doctor Jaime Cárdenas Gracia, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, y al maestro José Agustín Ortiz Pinchetti, Fiscal Especializado en Delitos Electorales, la invitación para participar en el Seminario “Avances del sufragio efectivo frente al fraude electoral”. Intervine en la Mesa sobre “Reformas posibles a la Ley General de Delitos Electorales en Materia de Fraude Electoral”, que analizó cuestiones vinculadas con el Derecho penal electoral.

En esta nota reconstruyo mi participación en aquella mesa con el propósito de contribuir a la obra colectiva en la que se recogen las ponencias presentadas en el Seminario. El hecho de que ahora recuperé los comentarios que formulé en ese foro explica las características de esta nota, que no constituye un artículo doctrinal o un detallado comentario legislativo en torno a la normativa penal electoral.

Expreso mi gratitud a quienes me invitaron a esta útil deliberación con la hospitalidad del Instituto de Investigaciones Jurídicas, y mi aprecio a los colegas que acompañó en este análisis de cuestiones relevantes para la democracia en México. Espero que las exposiciones y las conclusiones de este encuentro promuevan nuevos pasos adelante en la mejor dirección.

⁹² Investigador emérito en el Sistema Nacional de Investigadores, Director de la Revista Diálogo Jurídico, Coordinador del Área de Derecho Penal en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Consideraciones sobre el derecho Penal electoral

En el tema de mis reflexiones entran en juego dos extremos relevantes y delicados del orden jurídico, político y social, a los que últimamente se han aportado reformas de gran alcance, y que podrían ser objeto de nuevas modificaciones acordes con los elevados intereses y designios de la sociedad democrática. Así lo augura el discurso político que frecuentemente escuchamos y lo alienta la tarea académica llamada a contribuir a la marcha de esa sociedad. Me refiero al sistema penal, por una parte, y al régimen electoral, por la otra. En ambos pueden anidar tendencias liberales o autoritarias, que se reflejan en la normativa que los distingue y comunica.

Aludiré primero al sistema electoral, materia de innumerables reformas --muchas de ellas plausibles, con clara orientación democrática, que debe ser valorada y preservada--, que han ingresado a cortos intervalos en el texto constitucional. Hace algunos años cierto presidente de la República, ufano por la reforma incorporada en la etapa en que ejerció su gobierno --reforma de 1996--, se refirió a aquélla con una expresión pintoresca: se ha logrado --dijo-- la reforma electoral "definitiva". Pero esa definitividad sólo se alcanzaría --y ciertamente no se ha alcanzado-- cuando se agote la marcha social y exista un profundo e inamovible consenso en torno a la función electoral y sus expresiones. Estamos muy lejos de lograrlo.

La elaboración de nuestra normativa electoral, en perpetuo movimiento, refleja la inmadurez civil y política que nos aqueja. Constantes tropiezos, celos, suspicacias, fruto de múltiples avatares ingresan a la deliberación legislativa y provocan cambios y recambios, que no cesan. En el fondo de éstos militan las duras experiencias de nuestra vida política, asociadas a la extrema dificultad de alcanzar coincidencias verdaderas, de largo plazo.

Al cabo de cada elección, la perpetua desconfianza suscita modificaciones normativas, que establecen más diques, barreras, advertencias, amenazas, puniciones. Es natural que aquélla mueva al legislador --siempre animado con la posibilidad de multiplicar las leyes-- a establecer nuevas instancias fiscalizadoras, fraguar tipos penales e incrementar las punibilidades. Todo, con exuberancia.

Voy en seguida al sistema penal, un instrumento de empleo delicado que vela en la frontera entre la libertad y la opresión. En

los últimos años hemos observado lo que suelo identificar como una regresión en la normativa penal, además de serlo en la práctica que se desenvuelve bajo esa normativa. Considero que ha operado una notoria desviación del sentido y el papel del sistema penal. En vez de marchar, como se deseaba y ofrecía hace tiempo, hacia el paradigma del Derecho penal mínimo, que reduce la presencia y el alcance de la función punitiva, caminamos hacia un Derecho penal creciente, que establece tipos delictivos, extrema las sanciones, reduce las garantías y promueve soluciones procesales autoritarias: en suma, exceso en la tipificación, desmesura en la punición y desvío en el juzgamiento.

Esa indeseable se manifiesta en diversos espacios del sistema penal, no sólo en México, sino en muchos países. No pretendo invocar ahora el parecer coincidente de los preocupados observadores de esta corriente, en nuestro país y en otras latitudes. Sólo mencionaré, como “botón de muestra” la reflexión formulada desde hace algún tiempo por la jurista mexicana Olga Islas de González Mariscal: se avizora un Derecho penal máximo, con nuevos tipos penales, expansión de los existentes y agravamiento de las punitibilidades.

Ejemplo de esta indeseable tendencia, proyectada sobre el espacio procesal, es la prisión preventiva oficiosa, figura aberrante que desde 2008 anidó en el texto constitucional y amplió su ámbito en 2019. Esta figura adquiere presencia en el marco del régimen penal electoral. Por eso la menciono en esta nota. Adelante volveré sobre este punto.

También viene al caso considerar el desenvolvimiento del sistema penal en el espacio de nuestra organización política federal. El precepto que domina esta materia es la fracción XXI del artículo 73 constitucional, que durante mucho tiempo permaneció inalterado y conservó los términos con que adquirió vigencia en 1917. Esa norma alude a la potestad reguladora del Congreso de la Unión en lo que respecta a los delitos contra la Federación. No se cuenta con una definición material, sustantiva, sobre el contenido de esta expresión.

Ha sido constante la petición de unificar la ley penal mexicana en ordenamientos aplicables a toda la República, que remonten

la dispersión legislativa que hemos padecido en aras de lo que algunos tratadistas llamaron “extremoso federalismo”. El viejo anhelo de unidad se ha visto satisfecho --en lo que respecta a la facultad del Congreso de la Unión, no necesariamente en lo que toca a los resultados de su actividad legislativa-- a través de reformas al artículo 73. De éstas deriva la unificación procesal penal, ejecutiva penal, de medios alternos para la solución de controversias y sobre adolescentes en conflicto con la ley penal.

En esa marcha concentradora de atribuciones legislativas, que implica una revisión y un nuevo acomodo del modelo federal mexicano, aparecen las denominadas leyes generales, cuya naturaleza examinó la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Han proliferado las leyes de ese carácter en materia penal. Por esta vía es posible contar con ordenamientos que implican --prácticamente-- códigos alternos, especiales, para la caracterización y la determinación de consecuencias de un buen número de delitos, cuya aparición y desarrollo obedecen a la dinámica de nuestro tiempo. En este catálogo atraído al espacio de las leyes generales figuran los delitos electorales.

En otro tiempo se quiso reunir en un ordenamiento amplio, comprensivo, la parte general del Derecho penal y la parte especial que ofrece el catálogo de los delitos en particular. Esta reunión normativa permitiría --y así ocurrió-- contar con reglas claras y uniformes para el tratamiento de todos los delitos. Bajo esa tendencia, el código penal atrajo, con fuerza centrípeta, las figuras contempladas en diversos ordenamientos.

También operó en nuestro escenario una corriente contraria, que diríamos centrífuga: alentó la incorporación de tipos penales en leyes de materias diversas. Al cabo de cada regulación sustantiva se dispuso un conjunto de tipos penales para sancionar las conductas que violentaran, con suma gravedad, los bienes jurídicos contemplados en esos ordenamientos. Se habló entonces de leyes penales especiales. Esta distribución de las disposiciones penales trae consigo ciertos riesgos: fractura la unidad del sistema y puede generar soluciones diferentes e incluso discrepantes.

Los delitos electorales no han escapado a la dinámica descrita. Ora se localizan en leyes de materia electoral, ora en el or-

denamamiento penal general. Actualmente ha llegado a este campo, como antes dije, el ímpetu de las leyes generales destinadas a establecer “como mínimo, los tipos penales y sus sanciones” --dice la fracción XXI del artículo 73, constantemente adicionada--, así como “la distribución de competencias y las formas de colaboración (persecutoria) entre la Federación, las entidades federativas y los municipios”. La estipulación constitucional se reitera en el artículo 1º de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

La sustancia y justificación del ordenamiento penal especial es la tutela de bienes jurídicos específicos, que deban recibir el abrigo más enérgico que puede proveer el Estado: la protección penal. Ésta se despliega en medidas rigurosas que implican la pérdida o la restricción de derechos individuales. Es el caso de la privación punitiva de la libertad, a menudo precedida --tema del orden procesal-- por la detención y la prisión preventiva.

La Ley General en Materia de Delitos Electorales considera ese dato diferencial y característico, el bien jurídico que se pretende tutelar con medidas penales. El ordenamiento se propone “proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular a que se refiere el artículo 35, fracción VII de la Constitución”. Habida cuenta de que esos bienes se han elevado al texto constitucional y están guarecidos por la tutela penal, cabe entender que las figuras contenidas en la ley general contemplan las vulneraciones más graves e intensas --o la generación de peligros más severos-- que pudieran afectar aquella función pública y ese sistema de consulta popular.

En el fondo, lo que se pretende proteger con las reacciones más intensas (penales) de que dispone el Estado es la democracia en una de sus vertientes formales: la electoral, que se proyecta en una función pública. A ésta se asocia, bajo el mismo designio, la consulta popular legalmente reglamentada. Hay que distinguir esa consulta del “sondeo de opinión”, la “encuesta”, la solicitud ocurrente de pareceres sin eficacia vinculante ni sustento legal. Hablamos de la versión o vertiente formal de la democracia, la electoral, cauce por el que se disputa y resuelve, nada menos, la marcha y el destino de la nación. Queda fuera la otra vertiente, de mayor calado: la material o integral,

democracia como sistema de vida, en los términos del artículo 3º constitucional.

La mesa en la que participé dentro del foro convocado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas examinó el fraude electoral. La Ley General no recoge este concepto. Sin embargo, es razonable considerar que el ordenamiento enfrenta ese problema, implícitamente, si se toma en cuenta que fraude es, en esencia, un engaño o aprovechamiento de error para obtener ilícitamente cierto fin, que en este caso se halla reprobado por la normativa electoral desde el peldaño mismo de la Constitución. Las figuras penales que contiene la Ley General sirven al propósito de impedir (preventivamente) y sancionar (represivamente) diversos extremos de engaño o error, que alteran la función electoral y, con ello, menoscaban la democracia.

Los tipos penales están contenidos en los artículos 7 a 20 de la Ley General, que cuenta con 26 preceptos. Si se observa el número de fracciones integrantes de aquéllos, se diría que la ley prevé sesenta y tres conductas delictuosas. No es así. Son muchas más, considerando el contenido de las diversas fracciones y las múltiples formas en que pueden aparecer los comportamientos abarcados en aquéllas. En fin, de cuentas, el número de conductas incriminadas es muy elevado. Considero por lo menos dudoso que todas las conductas descritas en esas fórmulas punitivas ameriten tipificación penal, con las consecuencias que esto acarrea.

En mi concepto, la formulación de los tipos no se ha hecho en todos los casos --que ya dije son abundantes-- con el rigor y la claridad que permitan una exacta aplicación de la ley (artículo 14 constitucional). Por ello, abren la puerta a la discrecionalidad acusatoria del Ministerio Público y resolutive del juzgador, que deben echar mano de una interpretación que pudiera resultar desbordante de los fines y límites de una norma penal. A mi entender, se necesita revisar minuciosamente los tipos penales, en los que seguramente se han alojado muchas experiencias y reclamaciones partidistas, que debieron desahogarse por otro cauce.

También considero que son excesivas las penas previstas en la Ley General, si se les compara con las establecidas para diversos delitos no electorales. En lo que respecta a las

sanciones básicas, privativas de libertad, las recogidas para distintos delitos electorales van de 6 meses a 3 años, 2 a 6 años, 1 a 9 años, 2 a 9 años, 3 a 7 años y 5 a 15 años. Conviene recordar la advertencia de nuestro tratadista clásico --Cesare Beccaria-- que en el alba de la gran reforma penal previno: más que la severidad conviene la certeza del castigo. Es evidente que no se ha logrado, por encima de las amenazas legales, la aplicación puntual y generalizada de la ley. De haberla, las cárceles estarían pobladas de delincuentes electorales.

Por otra parte, debo mencionar que no siempre prevalece un mismo criterio de severidad al establecer la cuantía de las sanciones. Por ejemplo, al lado del rigor con que se conmina a los funcionarios públicos y a otros sujetos del régimen electoral, se ha tratado con notoria benevolencia (100 a 500 días multa, nada más) a los ministros de cultos religiosos por conductas que se castigarían con elevadas penas privativas de libertad si fueran cometidas por agentes ajenos al ministerio eclesiástico. Es equivalente la influencia que tienen los sujetos de ambas categorías sobre la orientación del sufragio, y con frecuencia puede ser mayor el ascendiente de los ministros del culto sobre los ciudadanos-feligreses.

En la parte final de este comentario me referiré a las reformas penales electorales que derivarán de las nuevas disposiciones sobre prisión preventiva oficiosa, la desacertada figura que oscurece la normativa penal en el artículo 19 constitucional. Tradicionalmente, esta medida cautelar se justifica por la existencia de un riesgo apreciable de que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia o impida el desarrollo del proceso. Por ende, es preciso que el Ministerio Público pruebe la existencia de ese riesgo y lo considere y califique el juzgador. Esto implica una valoración casuística, individualizada, y de ninguna manera un “prejuicio legal” que aplique la preventiva a una serie de sujetos a partir de la imputación de ciertos ilícitos. El mandato tabla rasa de la ley suplanta la ponderación del tribunal.

Es evidente el propósito del legislador al acoger la prisión preventiva oficiosa: reconocer o atribuir suma gravedad a ciertas conductas; privar de libertad a los imputados con independencia de que no haya datos que permitan acreditar los motivos en que de-

quiera fundarse la medida cautelar; minimizar el principio o presunción de inocencia; e incluso adelantar la aplicación de una pena.

La reforma de 2019 al artículo 19 constitucional amplió la relación de supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa que se aplicará sin ponderación ministerial o judicial. Incluyó el “uso de programas sociales con fines electorales”. Esta novedad se refleja en la inminente legislación reglamentaria, que debe traducir el contenido de la fórmula incorporada en la ley suprema. No existe el mismo problema si se toman en cuenta otros supuestos de la preventiva, cuya caracterización no parece ofrecer dudas.

El 10 de julio de 2019 se presentó a la Cámara de Senadores una iniciativa que acoge la disposición constitucional sobre prisión preventiva y remite a tipos penales vigentes o propone la incorporación de nuevos tipos. En los considerandos o exposición de motivos de esa iniciativa, del 10 de julio de 2019, se indica: “es preciso realizar algunas modificaciones a la legislación penal secundaria en apego al principio de legalidad y con el ánimo de armonizar las normas secundarias con el referido mandato constitucional (artículo 19), en específico es necesario adecuar el texto del Código Nacional de Procedimientos Penales y de la Ley General en materia de Delitos Electorales”.⁹³

Atenta a ese propósito, la iniciativa de reformas del 10 de julio plantea la revisión del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales para señalar los reenvíos pertinentes a preceptos de este ordenamiento, pero estas remisiones no resuelven el problema de identificación de los delitos en la treintena de códigos penales que todavía rigen en nuestro país, al amparo de una versión cuestionable del régimen federal en materia penal, a la que ya me referí. El legislador secundario puede ampliar el contenido de los supuestos punibles aprovechando los señalamientos genéricos que menciona la Constitución.

Para los fines de esta nota, lo más relevante es la propuesta que plantea la iniciativa acerca del “uso de programas sociales con fines electorales”, referencia amplísima, que no podría ser más compacta en la norma constitucional, pero puede resultar desme-

⁹³ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la ley general en materia de delitos electorales y se reforma el artículo 167 del código nacional de procedimientos penales en materia de prisión preventiva oficiosa, Gaceta del Senado LXIV/1SPR-21, México, 10 de junio de 2019. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/97252.

surada si se maneja con holgura en la disposición secundaria. Esto es lo que ocurriría al tenor de la iniciativa.

Para justificar la propuesta conducente a la incriminación de diversas conductas bajo aquel rubro constitucional, la iniciativa aduce que la Ley de Delitos Electorales vigente al tiempo de presentar dicha iniciativa solamente considera delictuosos el condicionamiento o la amenaza de suspensión de los beneficios de los programas sociales, no así el uso indebido de éstos. Este vacío legal --sostiene la iniciativa-- permitió el “imperio de la corrupción” en este ámbito.

Para derribar ese imperio corrupto, se considera necesario agregar a la Ley de Delitos Electorales los artículos 7 bis y 11 bis. Éstos contienen caracterizaciones sumamente amplias que vale la pena recordar literalmente. De la simple lectura se desprende la extensión de los tipos que se pretende establecer y se puede suponer el efecto devastador que esa tipificación tendría (si se aplicara la ley en sus términos, cosa que no suele suceder ni en materia electoral ni en otros ramos).

El artículo 7o bis propuesto conmina con la imposición de una pena elevada “a quien (sujeto activo indistinto), utilizando bienes, fondos, servicios o beneficios relacionados con programas de naturaleza social, ejerza cualquier tipo de presión sobre el electorado para votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, o bien para participar o abstenerse de participar en eventos proselitistas, o para votar o abstenerse de votar por alguna opción durante el proceso de consulta popular”.⁹⁴ En estos casos se prevé sanciones que van de tres a ocho años de prisión, punibilidad muy severa: habría que cotejarla con otras previstas en el Derecho mexicano y ponderar su pertinencia y justificación considerando los bienes tutelados y la proporcionalidad que debe observar el régimen punitivo.

El artículo 11 bis agrava el rigor con respecto a conductas en que incurra el “servidor público (sujeto con este carácter, elemento del tipo penal) que, durante el proceso electoral, use o permita el uso de los recursos públicos, bienes, fondos, servicios o beneficios relacionados con programas de naturaleza social con

94 Idem.

la finalidad de incidir en el electorado para posicionarse, posicionar ante el electorado a distinto servidor público, precandidato, aspirante a candidato independiente, partido político o coalición”⁹⁵ La elevada punibilidad propuesta corre entre cuatro y nueve años.

No son pocas las ambigüedades o expresiones equívocas, invitaciones a la interpretación discrecional --que siembra impunidad o terror--, que aparecen en aquellos proyectos. Por lo pronto, habría que excluir o incluir con claridad las conductas realizadas en el periodo en que los partidos preparan, conforme a la ley, la elección de sus candidatos. Esta etapa, anterior a la jornada electoral misma, atañe a la función electoral por cuanto define, en forma inmediata y directa, la participación política de las organizaciones y de los candidatos. No es un tema menor.

Hay ambigüedad y se requieren formulaciones precisas y comprensibles --pero además razonables, justificadas-- en la normativa penal, que en este punto vuelve la mirada hacia la regulación electoral en busca de definiciones acerca de varios conceptos que se pretende manejar en los tipos propuestos por la iniciativa a la que me estoy refiriendo. Tales son, a mi juicio, los casos de “programas de naturaleza social” (en principio, todos o casi todos los programas de gobierno pueden revestir esa naturaleza, considerando su materia y sus destinatarios), “electorado” (muchedumbre), “cualquier tipo de presión” (habría que ponderar la infinita ambigüedad de estos términos: “cualquier” y “presión”), “posicionar” (palabra sujeta a varias interpretaciones), “eventos proselitistas” (término de extraordinaria amplitud) y “finalidad de incidir en el electorado” (no siempre será fácil asegurar cuál es el fin que se propone el agente; en todo caso, suscita complicaciones la invocación típica de una finalidad en el ánimo de aquél).

No hay duda sobre la necesidad de perfeccionar el ejercicio de la democracia en México. Para ello conviene echar mano de diversos medios y recorrer difíciles caminos. La herramienta penal no será siempre el mejor instrumento para alcanzar los elevados fines de la democracia, aunque ciertamente no se puede prescindir de él. Pero habrá que ponderar con gran cuidado el uso de ese instrumento, que es “medicina de empleo (muy) delicado”, inquietante cuando no existe --todavía-- una cultura civil y democrática que

⁹⁵ Idem.

acompañe el curso razonable de la reacción penal. Ésta entra en la escena sólo después de aplicar otros medios para alcanzar los altos objetivos que pretendemos conseguir. La reacción penal debe llegar después: nunca antes ni en vez de aquéllos.

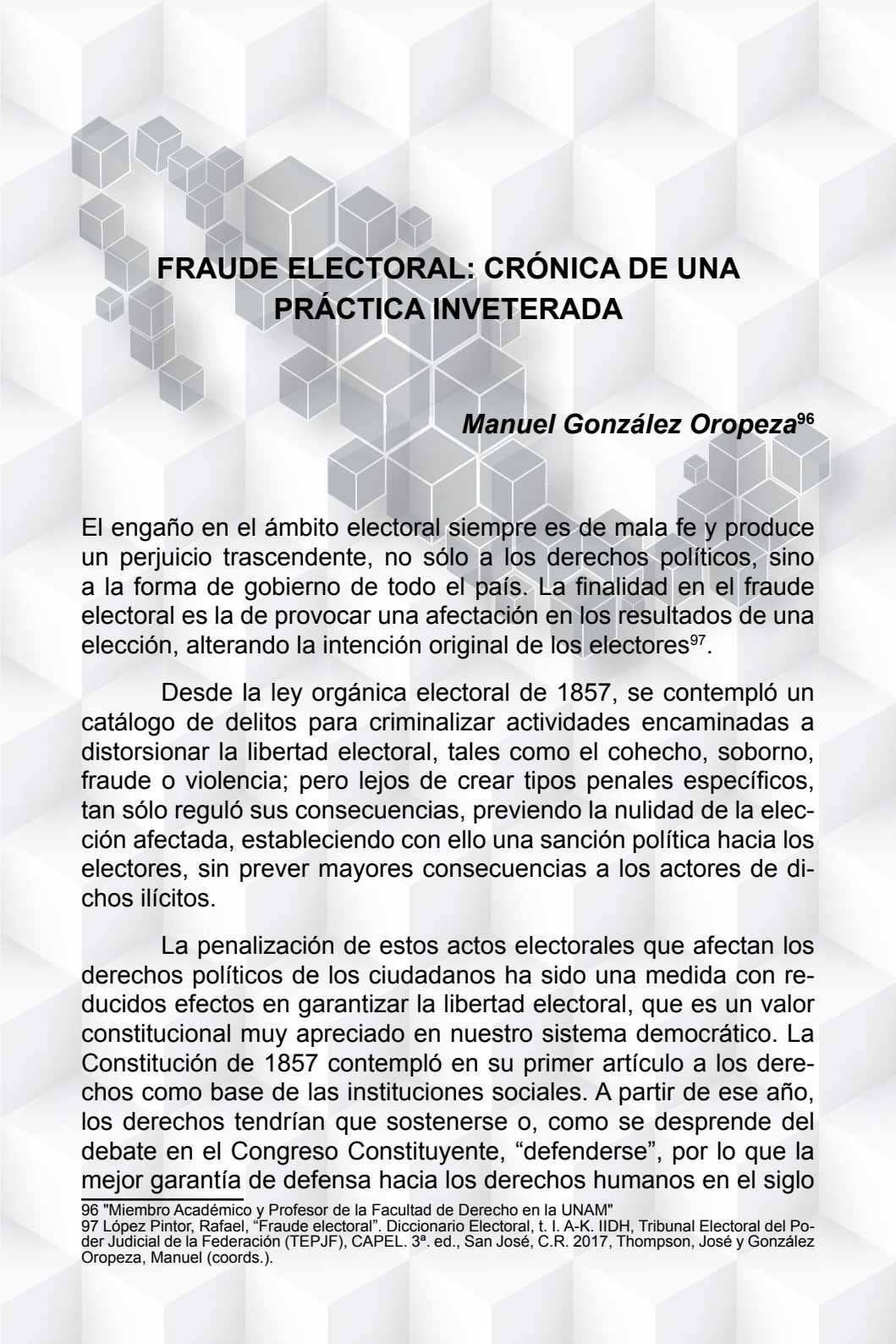
BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos CPEUM, 2019, México.

Ley General en Materia de Delitos Electorales, 2019, México.

Código Nacional de Procedimientos Penales, 2019, México.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la ley general en materia de delitos electorales y se reforma el artículo 167 del código nacional de procedimientos penales en materia de prisión preventiva oficiosa, Gaceta del Senado LXIV/1SPR-21, México, 10 de junio de 2019. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/97252.



FRAUDE ELECTORAL: CRÓNICA DE UNA PRÁCTICA INVETERADA

Manuel González Oropeza⁹⁶

El engaño en el ámbito electoral siempre es de mala fe y produce un perjuicio trascendente, no sólo a los derechos políticos, sino a la forma de gobierno de todo el país. La finalidad en el fraude electoral es la de provocar una afectación en los resultados de una elección, alterando la intención original de los electores⁹⁷.

Desde la ley orgánica electoral de 1857, se contempló un catálogo de delitos para criminalizar actividades encaminadas a distorsionar la libertad electoral, tales como el cohecho, soborno, fraude o violencia; pero lejos de crear tipos penales específicos, tan sólo reguló sus consecuencias, previendo la nulidad de la elección afectada, estableciendo con ello una sanción política hacia los electores, sin prever mayores consecuencias a los actores de dichos ilícitos.

La penalización de estos actos electorales que afectan los derechos políticos de los ciudadanos ha sido una medida con reducidos efectos en garantizar la libertad electoral, que es un valor constitucional muy apreciado en nuestro sistema democrático. La Constitución de 1857 contempló en su primer artículo a los derechos como base de las instituciones sociales. A partir de ese año, los derechos tendrían que sostenerse o, como se desprende del debate en el Congreso Constituyente, “defenderse”, por lo que la mejor garantía de defensa hacia los derechos humanos en el siglo

⁹⁶ “Miembro Académico y Profesor de la Facultad de Derecho en la UNAM”

⁹⁷ López Pintor, Rafael, “Fraude electoral”. Diccionario Electoral, t. I. A-K. IIDH, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), CAPEL. 3ª. ed., San José, C.R. 2017, Thompson, José y González Oropeza, Manuel (coords.).

XIX, además del juicio de amparo, fue el establecimiento de la violación grave a los derechos humanos como causal de responsabilidad política. Desde los orígenes del juicio político a través de la ley del 31 de enero de 1870, expedida por Benito Juárez en uso de facultades extraordinarias, se determinó en su primer artículo que cuando una autoridad hubiese violado gravemente los derechos humanos, como parte integrante de la Constitución, incurriría en una causal para ser removido e inhabilitado de su cargo, puesto que implicaría una violación constitucional.

De la misma manera, se completó este sistema al establecer como delito la violación de derechos humanos en el artículo 992 del Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, promulgado el 20 de diciembre de 1871, mediante el cual tipificaba el delito de violación de derechos con severidad.

Esta opción de penalizar las infracciones a los derechos del hombre, incluyendo los políticos, exigieron que tales derechos fueran detallados con anterioridad en los textos legales, ya que dicho artículo 992 se refiere “a los derechos garantidos en la Constitución”, lo cual requería de su precisión y limitación sólo a los previstos expresamente en el texto constitucional; por lo que, la expresión radical de ser la base de las instituciones sociales, no dejaba de tener un viso retórico, ya que nadie podría ser enjuiciado penalmente por la trasgresión a un derecho natural no determinado previamente en el texto constitucional, para no incurrir en la violación del derecho de *nullum crimen sine lege*, establecido, entre otros ordenamientos, en el artículo 14 constitucional que establece que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por *una ley exactamente aplicable al delito que se trata*.

De la misma manera, el artículo 16 de la Constitución limita a la autoridad judicial el libramiento de una orden de aprehensión sólo cuando un hecho determinado es contemplado por la *ley como delito*; reiterando el mismo precepto constitucional que sólo en casos urgentes, el agente del Ministerio Público, en lugar del juez, puede ordenar bajo su más estricta responsabilidad, la detención de una persona ante casos de delitos *graves* calificados así por la *ley*.

La constitución de 1857 consideró a la responsabilidad política bajo el rubro de “delitos oficiales” y, en el artículo 105 instauró al Congreso de la Unión, entonces unicameral, como jurado de acusación encargado de investigar y declarar o no la culpabilidad del funcionario por infracción a la Constitución y leyes federales, por mayoría absoluta de votos. Como el Congreso definía la culpabilidad, el funcionario condenado era separado del cargo, y no suspendido como durante el régimen de la Constitución de 1824, y sometido inmediatamente a la jurisdicción de la Suprema Corte para la aplicación de la sanción respectiva aprobada por votación de mayoría absoluta.

El 3 de noviembre de 1870 es aprobada, finalmente, la primera ley del congreso sobre “delitos oficiales” de los altos funcionarios de la Federación, que consideró como tales a los siguientes:

- a. *ataque a las instituciones democráticas (no convocando a elecciones, por ejemplo);*
- b. ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal (bloqueando una distritación electoral con base en censos actualizados);
- c. *ataque a la libertad del sufragio (ejerciendo presión sobre el electorado);*
- d. usurpación de atribuciones (violentando el sistema federal y la división de poderes);
- e. violación de las garantías individuales (deteniendo a los electores sin causa. Amparo Gerardo de Busto, 1849) y
- f. infracciones a la constitución y leyes federales en puntos de gravedad (no respetando la equidad en la contienda electoral. Violación al artículo 134 constitucional).

De esta manera, la criminalización de los delitos electorales se torna en causal de responsabilidad política, con resultados más palpables: la nulidad de las elecciones y la suspensión de los derechos políticos del imputado, así como la remoción de su cargo. Adicionalmente podría proceder la aplicación de una pena prevista en la legislación secundaria, pero el régimen constitucional de 1857

y su ley reglamentaria de 1870, prefería sancionar a la autoridad infractora con la remoción y la inhabilitación, así como con la suspensión de sus derechos políticos, más que con penas privativas de libertad.

La propia Constitución de ese año previó en el artículo 103 que el Presidente y los demás funcionarios públicos previstos, serían responsables políticamente de cualquier violación expresa a la Constitución y *por ataques a la libertad electoral*, por lo que la “pena” aplicable sería la separación inmediata de su cargo. El procedimiento marcado en el artículo 105 de la propia Constitución expresaba que ante una declaración condenatoria, la Suprema Corte declarararía dicha pena, además de las previstas en las leyes.

Sin embargo, la tendencia penalista continuó con las leyes electorales del 6 de febrero de 1917 y del 2 de julio de 1918. En esas leyes, las conductas penales fueron más explícitas: a) suplantación de personas, b) votación doble, c) portación de armas en las casillas, d) alteración de documentos, e) presión sobre el electorado, f) alteración del listado nominal, entre otras; previendo sanciones como arresto, prisión y combinando la suspensión de derechos políticos como consecuencia.

Ha sido objeto de interpretación judicial la aparente contradicción de las fracciones II y VI del artículo 38 constitucional, en donde el inicio de un proceso penal bastaría para suspender las “prerrogativas” del ciudadano (*sic*) para la primera fracción citada, mientras que en la segunda se requeriría de una sentencia ejecutoriada. La aparente contradicción se resolvería en mi opinión, si separamos la primera disposición para asignarla a los procesos penales, de la segunda donde una sentencia sobre cualquier materia, como la electoral, el juez considerara la procedencia de la suspensión de derechos políticos. De esta manera se daría plena vigencia a la Constitución y se permitiría que los jueces electorales pudieran declarar como sanción la suspensión de derechos y no sólo la nulidad de actos electorales.

La ley electoral federal del 7 de enero de 1946 determinó como pena de un mes a un año para los delitos electorales, tendencia que ha continuado hasta la actualidad. La adecuación del tipo penal sólo encuadra para los operadores inmediatos del delito,

pero no para quienes planean y maquinan el fraude electoral que, generalmente se origina en las altas autoridades, bien de los partidos políticos o del gobierno, por lo que desarrollar la responsabilidad política diseñada para sancionar a los infractores se adecua mejor a la dinámica constitucional que a la penal.

Las estadísticas penales en materia electoral son magras, por lo que considero que la vertiente de responsabilidad política y su sanción para la remoción del cargo y/o la suspensión de los derechos políticos de los inculcados, deberían ser las medidas idóneas; además de considerar, en su caso, la anulación de la elección correspondiente. Por supuesto, en este caso, no todos los actos ilícitos conducen a la anulación de una elección, ya que tendrían que ser graves y de una proporción que afecte a la elección en su globalidad.

La legislación constitucional de las entidades federativas contempló también reglas estrictas sobre el sufragio, no sólo como repetición de la regulación federal, sino con conceptos propios. Como ejemplo tenemos la precursora Constitución de Coahuila y Texas de 1827 que determinó en su artículo 3º. que las elecciones eran libres e *igualitarias*, otorgando el derecho de ciudadanía a todo residente en el Estado (artículo 23). Complemento de esta última disposición está el decreto estatal del 14 de marzo de 1828 que determinó expresamente los mismos derechos a los extranjeros que a los nacionales.

De igual manera, para la elección de representantes ante el Congreso General, el Congreso Constituyente del Estado elaboró un proyecto de convocatoria el 26 de julio de 1826, mediante el cual la elección sería por municipios que instauraría juntas electorales públicas y donde se desahogarían verbalmente las quejas de cohecho, soborno o fraude, las cuales se ventilarían inmediatamente y, de probarse la culpabilidad “serán privados los reos de voz activa y pasiva”, sufriendo los calumniadores, en su caso, la imposición de la misma pena.

La propia Constitución originaria de Coahuila y Texas (11 de marzo de 1827) previó la pérdida de la ciudadanía por:

Artículo 20. 4º.-

Por vender su voto o comprar el ajeno para sí, o para un tercero: bien sea en las asambleas populares, o en cuales-

*quiera otras, y por abusar en sus encargos los que en las mismas asambleas sean presidentes, escrutadores o secretarios, o desempeñen cualquiera otra función pública*⁹⁸.

Por otra parte, en el ámbito concreto de las sanciones ante fraudes electorales, los Estados han observado un expediente claro al respecto. El Congreso del Estado de Aguascalientes anuló la reelección de Jesús Gómez de Portugal como gobernador ante la prueba de imposición de funcionarios de casillas, nombrando a Ignacio T. Chávez, gobernador interino. En los anales del Estado se da cuenta de las dificultades entre el gobernador Chávez y el presidente del Congreso del mismo Estado durante 1873.

En ocasiones, los conflictos electorales y las alegaciones de fraude han repercutido no tanto en sanciones penales o políticas, sino en consecuencias más trascendentes como la escisión de una parte del Estado en cuestión. De esta manera, las elecciones en el Estado de Yucatán celebradas el 6 de agosto de 1857, ante las irregularidades observadas, Pablo García Montilla se levantó en armas y su movimiento originó la creación del Estado de Campeche en 1861.

De la misma manera, las legislaturas estatales ejercieron facultades de calificación electoral con rigor. En 1849, el Congreso de Guanajuato declaró la nulidad de los integrantes del Consejo de Gobierno estatal (decreto 66 del 5 de enero) y de las elecciones municipales de Irapuato, Acámbaro, Salvatierra, Celaya y San Luis de la Paz, por irregularidades observadas en las formalidades para celebrar las elecciones correspondientes, presuntamente fraudulentas (17 de mayo).

El celo de los Estados para respetar los derechos políticos se observa en la disposición de la Constitución de Jalisco del 24 de noviembre de 1857, que consagra a los derechos políticos como preeminentes en el marco de los derechos humanos⁹⁹.

⁹⁸ González Oropeza, Manuel, *Digesto Constitucional Mexicano*, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), México, 2016, p. 88.

⁹⁹ González Oropeza, Manuel, *Digesto Constitucional Mexicano*, *Evolución Constitucional del Estado de Jalisco*, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 2016. p. 25.

La discusión de las credenciales en el seno de los Congresos, incluso de los Constituyentes estatales, fue escrupulosa al inicio del siglo XX, anulándose las elecciones de los presuntos diputados por irregularidades en el proceso, como sucedió en el correspondiente a Pátzcuaro en Michoacán el 21 de julio de 1917, del diputado Ramírez¹⁰⁰.

El propio Congreso Constituyente de Michoacán prestó atención a la falta de un ciudadano, José Reyes Navarro, por no haber votado en las elecciones, discutiéndose la preocupación de esta falta a la obligación de un ciudadano, en la sesión del 29 de diciembre de 1917.

A pesar de los altos fines de las elecciones, la lucha de facciones, intereses y partidos políticos provocan la división de la sociedad y múltiples acusaciones de fraude electoral, así como en ocasiones violencia física, tal como se reporta desde 1871, por lo menos, con la elección de Benito Juárez contra Porfirio Díaz (i). La violencia ha reportado diversas muertes como en las elecciones municipales de León, Guanajuato, en 1946; sí como el homicidio de candidatos presidenciales¹⁰¹.

Las prácticas fraudulentas están acompañadas de actos violentos. En la elección de 2018, se calcula que en el 10% de los municipios, la delincuencia organizada ha logrado cometer diversos delitos contra los candidatos en el proceso electoral. Hasta antes de la elección de ese año, se contaron 130 homicidios de candidatos de todas las coaliciones: PRI con 44 asesinatos, PAN 43 asesinatos y MORENA 8 atentados (junio de 2018).

Los delitos se concentraron en los estados de Guerrero (24), Oaxaca (19), Puebla (13), Veracruz (8), Estado de México (7),

100 "Evolución Constitucional del Estado de Michoacán", Digesto Constitucional Mexicano, Op. Cit., p. 22.
101 En la elección de 1928, tanto los candidatos Francisco R. Serrano como Arnulfo R. Gómez fueron ejecutados, el primero en Huiztilac el 3 de octubre de 1927 y el segundo en Teocelo el 4 de noviembre del mismo año; así como el propio presidente electo, Álvaro Obregón, el 7 de julio de 1928 en San Ángel, Ciudad de México. Posteriormente, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994 en Tijuana, Baja California. La inconformidad violenta de candidatos que han perdido la contienda presidencial también presenta rebeliones y sublevaciones, como la de Juan Andreu Almazán desde La Habana, Cuba, ante su derrota en la elección del 7 de julio de 1940. Las serias imputaciones de fraude han sido elemento común en las elecciones en México, aunque sean falsas o verdaderas; sin embargo, su reiteración en la historia electoral del país demerita su veracidad y alcances. Al efecto, es interesante la publicación de Alfonso Macedo Aguilar compilando los Documentos importantes relacionados con las elecciones verificadas en Toluca, México, en el año de 1826 (Instituto Estatal Electoral. Facsímil de la primera edición de 1826. Imprenta Martín Rivera), donde se informa la valoración de actos fraudulentos ("seducción del electorado") durante la elección de diputados constituyentes del Estado de México en 1826 por autoridad judicial, dando cuenta de meros indicios y verdades de oídas, entre las logias escocesa y yorkina, representada por Melchor Múzquiz y Vicente Guerrero.

Michoacán (5) e Hidalgo (4), en especial, más otros 22 en diversos Estados, como Jalisco, Guanajuato y Tamaulipas (*El Financiero*. 19 de junio de 2018). Incluso algunos funcionarios electorales han sido objeto de estas agresiones y amenazas. No hubo esclarecimientos ni detenciones de los culpables y, paradójicamente, la Secretaría de Gobernación no intervino, argumentando que correspondía a la procuración de justicia local perseguir estos delitos. Sin embargo, si se presume que la delincuencia organizada está involucrada, esta materia correspondería a las autoridades federales. (*Excélsior*. 9 de junio de 2018).

Los candidatos por su origen partidista son: PRI (40), PRD (18), PAN (14), Morena (10), PT (6), Movimiento Ciudadano (6), PVEM (4) y candidatos independientes (5), por usos y costumbres (5). Aunado a lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha rendido un reporte donde muestra preocupación por las agresiones a periodistas que en 2017 provocó 20 homicidios y en el primer semestre de 2018 se reportaron seis. Claramente las motivaciones son distintas según las especulaciones, pero es notoria la eficacia de la autoridad persecutora de estos delitos. La Fiscalía Especializada en delitos electorales reportó, a mediados de 2018, sólo 74 denuncias sobre ilícitos electorales.

La mera persecución de delitos electorales o la anulación, multa o nulidad de una elección, como resultado de violaciones, fraudes o usurpaciones no son sanciones eficaces para quienes violentan derechos fundamentales en una elección. Desde 1857, tanto los gobernadores como el presidente de la República son responsables por violación expresa de la Constitución y leyes federales, de manera sobresaliente, por ataques a la *libertad electoral* como lo prescribió el artículo 103 de dicho texto fundamental. Los “delitos oficiales” eran sustanciados por el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia (Artículo 105 de la Constitución de 1857). El Congreso determinaba la culpabilidad del servidor y la Corte dictaba la pena correspondiente.

Con la reforma constitucional de 1917, el artículo 108 determina la responsabilidad política a los gobernadores por violaciones a la Constitución y leyes federales, sólo calificándolas como “graves” por el artículo 110, pero dando al veredicto del Congreso una

naturaleza “declarativa”, a efecto de que la Legislatura local pronunciara la sanción, de acuerdo a sus atribuciones. Este sistema justificado en la década de los 80 del siglo pasado, puede no ser idóneo en la actualidad, por las relaciones de control que el Ejecutivo local pudiera ejercer sobre las legislaturas de sus Estados.

La impunidad política de los presidentes de la República destroza la democracia, pero ésta se sostiene por la doble responsabilidad de los gobernadores de los Estados.

Este complejo procedimiento en el juicio político no ha permitido fincar responsabilidad a los Ejecutivos locales por ninguna violación grave a la Constitución y leyes federales, como serían los ataques a la libertad electoral, y tan sólo han permitido la anulación de las elecciones donde el fraude ha sido comprobado y el o los culpables de dicha consecuencia no han recibido ninguna responsabilidad política, acorde a la gravedad de sus acciones. Al final, sólo el elector paga las consecuencias del fraude electoral al anular una elección.

En el pasado reciente, los conflictos electorales generaban sanciones políticas más que jurídicas: responsabilidades y destituciones, así como inhabilitaciones, eran las sanciones comunes para castigar fraudes electorales y usurpaciones del poder político. El juicio político mexicano cobra su gran dimensión de control constitucional, cuando se refiere a violaciones a los derechos humanos, a la división de poderes y a la forma de gobierno. Las elecciones implican tanto protección a los derechos fundamentales, como al respeto en la integración de los poderes de gobierno y el orden constitucional, así como la salvaguarda de la forma republicana de gobierno, que exige la formación de un gobierno representativo, electo democráticamente.

El sufragio considerado como obligación ciudadana estuvo bajo el cuidado de leyes de entidades federativas y la venta del voto ciudadano llegó a sancionarse con la pérdida de los derechos políticos y esta sanción se extendía también a otras conductas como la de diputados faltistas en Durango y Michoacán.

A diferencia de la jurisprudencia federal en materia de amparo que ha puesto en duda la naturaleza de derechos humanos a los derechos políticos, los Estados consideraron a la libertad electoral como un derecho fundamental (Constitución de Guanajuato,

1917). De la misma manera, Puebla consideró desde 1870 la justiciabilidad de los derechos políticos (“Estudio de Derecho Constitucional Poblano”). Por otra parte, el cometer un fraude electoral (venta o compra del voto) ocasionaba la pérdida de los derechos electorales (Constitución de Coahuila, 1827).

Si bien la responsabilidad política ha sido objeto de manipulación cuando los partidos políticos se enfrentan en luchas y debates estériles desde los orígenes electorales de nuestro país, lo anterior ha sido porque los procedimientos de responsabilidad política no están exentos de conflictos de interés y su diseño no garantiza imparcialidad. El primer ejemplo que podría citarse es el del segundo gobernador del Estado de México, Lorenzo de Zavala, quien personificó el enfrentamiento entre Manuel Gómez Pedraza y Vicente Guerrero en la defectuosa elección presidencial de 1828, siendo partidario del insurgente popular que, sin embargo, no había obtenido la mayor votación de las Legislaturas de los Estados.

Como Zavala encabezó la oposición a Gómez Pedraza, el Senado Federal declaró haber lugar a la formación de causa, sin especificar la falta, por lo que el 5 de octubre de 1828 el Presidente del Senado, Juan de Dios Cañedo, ordenó que se “tome(n) las disposiciones conducentes a fin de que el expresado gobernador sea arrestado y conducido con la competente seguridad a esta capital, para que sea entregado a la Suprema Corte de Justicia” ¹⁰².

El artículo 44 de la constitución de 1824 manifestaba que cuando se aprobase por mayoría calificada del gran jurado la procedencia de haber lugar a formar una causa contra un servidor público, éste debiera quedar suspendido en su cargo, pero:

Debe también suponerse, como cosa sentada y sabidísima, que el acusado y sujeto a la formación de una causa, no por eso es privado en lo absoluto de la consideración, funciones y demás consecuencias de su cargo; conserva siempre en su fondo toda la fuerza que le dan el legítimo y muy respetable origen de su nombramiento; sólo queda accidentalmente suspenso en su ejercicio, porque presentaría cierta defor-

¹⁰² Detención que fue cumplimentada el 6 de octubre a las cuatro de la mañana por el comandante Silvestre Camacho al frente de un cuerpo de seguridad de ochenta soldados. Cfr. Manifiesto del Gobernador del Estado de México, ciudadano Lorenzo de Zavala. Imprenta del Gobierno a cargo del ciudadano Juan Matute y González. Tlalpan. 1829. Fondo Mario Colín. Biblioteca Nacional. 2551 (201).

midad el que continuare en él a la vez misma en que estaba siendo juzgado por su conducta ministerial, lo cual, ya se ve, supone la simultaneidad de ambos procedimientos¹⁰³.

Como se aprecia, la responsabilidad política estuvo ligada a infracciones electorales desde sus orígenes, en su vertiente tanto de derechos políticos como de forma de gobierno.

Sin embargo, los conflictos electorales también generaron otras facultades constitucionales, pues su naturaleza electoral de conflicto político a menudo se transformaba en un hecho de armas. Por ello, el 11 de mayo de 1872 el presidente Benito Juárez presentó un proyecto de ley sobre estado de guerra otorgándole al Congreso, entonces unicameral, facultades para resolver los conflictos políticos internos de los estados derivados de problemas electorales. El tema fue debatido prolijamente en las sesiones del 5 y 7 de octubre del referido año, de donde surgió la conclusión de que era necesario un órgano que se encargara de solucionar estos conflictos políticos, siendo el Senado el más adecuado.

No obstante, la facultad que se otorgaría al Senado para conocer de los conflictos políticos fue cuestionada, a partir de la sesión del 27 de octubre de 1873, cuando los diputados Emeterio Robles Gil y Rafael Dondé desecharon la tesis de que, con motivo de tales conflictos, se llegara a calificar por el Senado la legitimidad de las elecciones en cualquier estado. Contradictoriamente, el diputado José Fernández planteó el 30 de octubre del mismo año, que todo conflicto político implicaba un problema de legitimidad que afectaba la elección de las autoridades en conflicto.

El diputado Prisciliano Sánchez se adhirió a la posición de Fernández, por lo que caracterizó al Senado que estaban reinstaurando, como un verdadero “tribunal político” que fungiera no sólo como jurado de sentencia para el caso de responsabilidad política, sino que decidiera la legitimidad de las autoridades en pugna.

Los denominados defensores de los estados, como el jalisciense Emeterio Robles Gil, propusieron una medida para evitar la intervención federal, y fue la de otorgar al Poder Judicial del propio

¹⁰³ Conducta del gobierno sobre la persona y causa del ex - Ministro Don Lucas Alamán o sea Justa necesidad de la pronta restitución de la Corte Suprema de Justicia. Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo. México. 1834. p. 11 (30 de julio de 1834 por “Un cualquiera”).

estado que fuese quien mediara en las diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, según su propuesta del 4 de noviembre de 1874.

Aunque la facultad senatorial para resolver los conflictos políticos fue aprobada en la sesión del Congreso el 9 de abril de 1874 y por la mayoría de las Legislaturas de los estados el 16 de septiembre de 1875, nunca se dilucidó en definitiva si esta facultad se aplicaría a los problemas de legitimidad; es decir, electorales, como lo propusieron Fernández y Martínez de la Torre, o los excluían, como lo sugirieron Robles Gil y Dondé. No obstante, la discusión nos deja a los problemas de legitimidad como los únicos supuestos claros de procedencia en la solución de conflictos políticos, pues la posición de Robles Gil y Dondé sólo niegan tal supuesto sin ofrecer ninguna determinación de procedencia alternativa.

Por otra parte, el origen de la investigación judicial de presuntas violaciones al voto público comenzó antes de la integración del Congreso Constituyente de 1916-1917 con la XXVI Legislatura que comenzó en forma tormentosa con la revisión de las credenciales de los presuntos diputados. Alegatos de fraudes electorales y de pertenencias a grupos contrarios a la Revolución abundaron. Para cuidar de la pureza de la legislatura fue aprobado como presidente de las juntas preparatorias a Juan Sánchez Azcona, quien hasta entonces se desempeñaba como secretario particular del presidente Francisco I. Madero. La XXVI Legislatura fue la primera surgida de elecciones reales convocadas por el régimen revolucionario y llama la atención que en ambas Cámaras se dieran cita muchos y muy buenos abogados; fue por ello, una legislatura integrada por especialistas en derecho. Sin embargo, algunos de ellos constituían la minoría opositora al régimen de Madero, pero otros estaban en la mayoría dirigida por Luis Cabrera.

En la discusión de las 243 credenciales de presuntos diputados se dieron interesantes casos. Un ejemplo lo constituyó la credencial de José Castellot Jr., campechano de origen, pero representante presunto del distrito de Zongolica, Veracruz. Luis Cabrera y Francisco Arias lo objetaron por no haber nacido en el distrito ni en el Estado; sin embargo, la capacidad para representar ese distrito fue defendida tenazmente por el joven diputado Armando Z. Ostos, quien tuvo la osadía de enfrentarse al entonces director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Luis Cabrera.

Después de recriminarle a Cabrera los disturbios estudiantiles de ese año de 1912, que provocaron la creación de la Escuela Libre de Derecho, Ostos afirmó su anti provincialismo en su defensa, arrancando grandes aplausos. Al respecto manifestó:

Pero ¡ah! Señor Arias, venía a reclamar que, porque no nació en Zongolica, no puede ser diputado el Señor Castellot. Puede ser diputado y puede representar dignamente a Zongolica, aunque no haya nacido allí. Señores; ¡Cuántos hijos nacidos en un pedazo de tierra, más dañan a esa tierra que los que allí no han nacido! (aplausos). Señor Arias; leed allí: “Ignacio de Allende”. Ignacio de Allende nació en España, y ¿qué hizo? Allí está su nombre; después de Hidalgo es el segundo héroe de la patria, y, sin embargo, no nació en la República. El ilustre, el invicto militar Francisco Xavier Mina, ¿de dónde era? Netamente español y vino expresamente a ayudarnos por nuestra emancipación. Señor Arias, ¿por qué presumís teniendo tan buen cerebro, que el Señor Castellot no pueda representar al pueblo de Veracruz, que tanto ama y que tanto amamos todos? ¡Recordad que el general Lafayette, francés, ayudó a la emancipación americana!¹⁰⁴.

El atacado diputado Arias, después de la contundente argumentación del tamaulipeco Armando Z. Ostos, propuso que se derogara de la reciente ley electoral el requisito de vecindad, una de las innovaciones de la ley.¹⁰⁵ Durante el siglo XIX la vecindad no importaba y los grandes parlamentarios mexicanos pudieron ser representantes por diversos distritos, aun simultáneamente. El requisito de vecindad pretendió seguramente implantar un contacto entre el representante y los votantes que durante el porfiriato fueron inexistentes; se consideraba que las elecciones eran ritos manipulados por los gobernantes para perpetuar a sus integrantes en los cargos públicos.

104 Arenas Guzmán, Diego, Historia de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal, t. I. México, 1961, p. 112.

105 Mac Gregor, Josefina, La XXVI Legislatura: Un episodio en la historia legislativa de México, Cámara de Diputados, México, 1983, p. 27.
Guerra, Francois-Xavier, “Las elecciones legislativas de la Revolución Mexicana, 1912”, en Revista Mexicana de Sociología, UNAM, 1990, 2. p. 246.

Sin embargo, la innovación legislativa introducida a partir de 1911 fue aprovechada para fomentar el regionalismo y para exacerbar el partidismo. Luis Cabrera, por ejemplo, aunque nacido en Zacatlán, Puebla, fue diputado por el 11 distrito del Distrito Federal. La calificación de las elecciones fueron rudas y largas, como todas han sido. En el caso de la XXVI Legislatura las elecciones se verificaron el 30 de junio de 1912, y en los cuales se aplicó por primera vez la ley electoral revolucionaria, las discusiones de credenciales, se prolongaron durante los meses de septiembre, octubre y noviembre y ocuparon más de 500 páginas de las Actas publicadas por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

Sin embargo, la discusión se prolonga aún más, por lo que muchos presuntos diputados al ser actores de la incertidumbre de su credencial se unieron a lo mencionado por Pablo Lozada, presunto diputado católico por Guanajuato, el 28 de septiembre de 1912:

Señores diputados, cuando los parlamentos se reúnen para juzgar de las credenciales, ejercitan, como anoche dije, *funciones; de alto Tribunal de Justicia*. Yo vengo a pedirlos aquí, no un juicio; vengo a pedirlos justicia, exijo que mi credencial sea juzgada sin interés político; al modo que la Suprema Corte de Justicia tiene obligación de conceder amparo sea cual fuera el credo político del que lo pide¹⁰⁶.

Por ello el anhelo hasta ahora deseado, en los albores del Siglo XXI, de que la calificación de elecciones sea un acto jurisdiccional.

El requisito de vecindad fue nuevamente templado con la discusión de la residencia del famoso miembro del cuadrilátero, Francisco M. de Olaguíbel, quien presentó una credencial por el Estado de México, cuando sus atacantes demostraron que el presunto diputado vivía en Coyoacán, habiendo sido incluso diputado por ese distrito en la anterior XXV Legislatura.

El liberal Jesús Urueta, miembro de la célebre comisión calificadora de credenciales, habló de los “vínculos morales” que deberían considerarse para interpretar el requisito de vecindad. Los estudios, su ascendencia y descendencia, así como sus intereses eran elementos a considerar en la residencia para todo candidato. Urueta denunció un engaño que ha propiciado el requisito de vecindad y que suena de palpitante actualidad:

¹⁰⁶ Arenas Guzmán, Diego, Op. ult. cit., p. 342.

Justamente esta mañana, señores, leía yo en la prensa una noticia que hizo asomar la sonrisa a mis labios. Nuestro altisonante embajador don Manuel Calero, para adquirir el requisito de vecindad en el Estado de México, compró una magnífica y hermosa propiedad en la suma de \$ 25.00 (risas); después, aquí hemos visto que el Señor Vidal y Flor compró una, en el Estado de Veracruz, en \$ 200.00, que el Señor Pascual García compró otra, en el Estado de Michoacán, en \$ 200.00, fueron más espléndidos que nuestro embajador; pero de tal suerte, el Señor Galindo y Pimentel decía: —Sí, yo he comprado la propiedad, porque quise ser vecino, puesto que es uno de los requisitos de la ley. Todo esto es muy bueno, no es posible negarle la vecindad al Señor Vidal y Flor, en lo que al Estado de Veracruz atañe, ni el embajador Calero respecto del Estado de México, porque legalmente son vecinos; pero así como dije, tratándose del Señor Pascual García, que en lo íntimo de mi conciencia estaba que aquello era un simple ardid que realmente no tenía ese carácter de vecindad que se aprecia atribuir, así digo hoy, al contrario tratándose del Señor Olaguíbel que, a pesar de que legalmente no puede ser considerado vecino del Estado de México, moralmente sí, por sus antecedentes de familia, por sus antecedentes personales. El Señor Olaguíbel está, pues, en aptitud de comprender las necesidades de aquel pueblo, de sufrir con sus dolores y de alentar con sus esperanzas. La Convención ha tenido que atenerse a lo estricto de la ley ¹⁰⁷ en esa forma; pero yo pienso, con mucho gusto, que la Asamblea, —qué en estos casos se ha olvidado de que más que un tribunal, que un jurado es una asamblea de conciencia—, vería yo con mucho gusto que le diera entrada en su seno¹⁰⁸.

Estas palabras fueron pronunciadas en septiembre de 1912 y ochenta años después, podrían ser escuchadas con el mismo interés. Además de las argumentaciones legales que Olaguíbel mis-

107 Art. 116 fracción III de la Ley Federal Electoral: "...para los efectos del artículo 56 de la Constitución" se entiende que el electo "haya residido" en el Estado distrito o territorio por lo menos tres meses antes de la elección.

108 Arenas Guzmán, Diego, Op. Cit., pp. 381-382.

mo enunció, con fundamento en que la residencia no se pierde por el ejercicio de cargos públicos, como fue su caso ya que se había desempeñado como diputado a la XXV Legislatura, ni por el ejercicio de comisiones oficiales, como defensor de oficio y agente del ministerio público, presentó vehementemente su defensa con los matices morales a que Urueta se refirió con la elegancia retórica de principios de siglo que correspondía a su vocación de literato; su compañero diputado Salvador Díaz Mirón debió haber escuchado esta argumentación complacido:

Yo tengo la convicción, como espero la tendréis la mayor parte de vosotros, de que soy vecino del Estado; y, además, no me quise presentar alterando mi condición de vecino con procedimientos que no culpo, que no tacho, que no censuro, pero que, francamente no me agradan. Yo me sentí y me siento vecino del Estado, porque yo llegué allí a los catorce años; y salí ya con canas en la cabeza a los treinta y tres, porque allí me inicié en todas las formas de la vida, porque allí sufrí las primeras vicisitudes de la existencia; porque allí formé mi hogar; porque allí se inició la cuna de mis hijos; porque allí, a falta de un título colorado, como decía el Señor Moheno, están el retrato de mi abuelo y su título de benemérito en la Sala de Gobierno; está en el Palacio de Justicia el dorel bajo el cual mi padre, que vivió como un sabio y murió como un pobre, ejerció justicia con toda la honradez de su corazón, sin mancha, porque allí está la casa en donde yo oí, con las entrañas deshaciéndose de ternura, el primer vagido de mi primera hija. Por eso soy vecino del Estado de México. Todo lo demás, Señores son interpretaciones frías de una ley más fría. Todavía; qué ¿Si yo tuviera un predio querría más al Estado de México de lo que lo quiero ahora?¹⁰⁹

Con estos contundentes y emotivos argumentos, el Colegio Electoral votó afirmativamente la credencial de Olaguíbel, dando validez a los títulos “morales” de residencia.

Tanto revuelo causaron los interminables debates sobre las credenciales de diputados y senadores que, un senador por el Es-

¹⁰⁹ Arenas Guzmán, Diego, Op. ult. cit., p. 390.

tado de Morelos, el distinguido jurista José Diego Fernández, citando como ejemplo la elección de Fernando Iglesias Calderón, como senador por el Distrito Federal, a instancias de una organización política denominada “Confederación Cívica Independiente”, vislumbró por vez primera en los inicios de la tiranía de Victoriano Huerta, la necesidad de reformar la deslumbrante Constitución de 1857.

El 8 de enero de 1913, José N. Macías junto con Jesús Urueta y Serapio Rendón, propusieron las reglas para elecciones extraordinarias de Chihuahua y otras once entidades federativas. En el artículo 17 de dichas reglas se propuso:

Las juntas de escrutinio harán la computación de votos, atendiéndose exclusivamente a los datos que arrojen los actos de las diversas casillas electorales, absteniéndose de hacer calificación alguna de los votos emitidos, bajo pena de doscientos pesos de multa a cada uno de los miembros que infligieron esta disposición. La Cámara respectiva, o la Legislatura en su caso, consignarán a los correspondientes jueces de distrito a los infractores, para que se haga efectiva la pena que importe este artículo¹¹⁰.

En otra discusión, el 6 de mayo de 1913 el diputado Estrada impugnó la credencial del presunto diputado Francisco Canale, porque le faltaba el requisito de vecindad en el Estado de Morelos, ya que era originario de Sinaloa. La vecindad se había basado en un título de propiedad privado que fue muy impugnado. El diputado Ostos lo defendió con el argumento de que el título era válido mientras “una ejecutoria de un tribunal no lo declare inválido”. Estrada, por su parte, replicó:

Creo que hay que hablar con toda verdad y con toda franqueza; si después de esto los señores diputados no quieren obrar conforme a la ley y a la justicia, será responsabilidad suya, la consecuencia que venga de traer credenciales notoriamente apócrifas y bastardas.

Aparece otorgado un título privado, de propiedad, a favor del señor Canale, extendido en Cuernavaca en no-

¹¹⁰ Diego Fernández, José, La Constitución Federal de 1857 y reformas, Imprenta y fototípica de la Secretaría de Fomento, México, 1914.

Fraude electoral: crónica de una práctica inveterada

viembre del año pasado. Ustedes comprenden, sin necesidad de que se los diga, que la candidatura del señor Canale nació en la secretaría particular del Señor Presidente de la República; esto me consta perfectamente; en consecuencia, no puede haber nacido antes del 19 de febrero de ese año. Esto demuestra muy a las claras, aunque no se quiere oír ni se quiere ver, que ese título se fabricó después del 19 de febrero de corriente año.

Me bastan estas consideraciones; pero yo protesto que el juzgado de distrito demostrará que el señor Canale no estuvo presente en Cuernavaca en la fecha en que aparece extendido este documento. Fundo mi moción suspensiva en esta otra: que deseo que la Cámara consigne este asunto a la autoridad judicial que corresponde y que este asunto no se siga discutiendo, ni se vote hasta que el juez de distrito declare que este título de propiedad, para acreditar el domicilio o la propiedad, es o no válido. Voy a demostrar que es apócrifo, y asumo la responsabilidad (Aplausos). Y creo que la Cámara, en una sola vez, podrá hacerlo en este momento; pero si desea mayor prueba, pido la consignación al juez de distrito¹¹¹.

De tal manera, entre las reformas propuestas y publicadas en 1914,¹¹² en homenaje a Francisco I. Madero, propuso en el artículo 60 la siguiente redacción:

Cada Cámara califica las elecciones de sus miembros. Las credenciales objetadas conforme a la ley electoral se remitirán con las protestas y objeciones al juez de distrito del lugar en que se hizo la elección, para que averigüe la verdad de los hechos con que se funden las protestas u objeciones, dentro del término de quince días de recibido el expediente, y emita su dictamen sobre la validez de la credencial. En vista de la averiguación, la Cámara resolverá lo que estime conveniente¹¹³.

¹¹¹ Ibidem, p. 29.

¹¹² Diario de Jurisprudencia, 1911, México, pp. 583-592.

¹¹³ Palavicini, Félix F, Los Diputados, Tipografía "El Faro", 1913, p. 590; Reeditado en 1876 por el Fondo para la historia de las ideas revolucionarias en México. Moheno, Querido. Mi actuación política después de la decena trágica, ed. Botas, 1939, p. 197, García Naranjo, Nemesio. Lozano, José María en la tribuna parlamentaria, ed. Jus. 1953, p. 204.

En nuestra opinión, esta propuesta constituye el antecedente más inmediato del párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución de 1917 según Hilario Medina y Teófilo Olea y Leyva, el esclarecimiento de hechos y la interpretación de la ley electoral debería hacerse objetivamente, de manera parecida a un proceso judicial, tal como lo había señalado Pablo Lozada; por ello, Diego Fernández propuso que se encomendase a los jueces de distrito los que, fuera del alcance de la influencia de alguna autoridad local o federal y de los partidos políticos involucrados, desarrollara imparcialmente la investigación de las elecciones afectadas por objeciones como la vecindad o residencia, por ejemplo.

Esta propuesta parte del supuesto que el Congreso puede confiar esta obligación a los jueces federales inferiores, sin reparar en la jerarquía dentro del Poder Judicial, por lo que resulta fácil presumir que los Constituyentes de 1916 y 1917, le confirmarían a la Suprema Corte la función de designar quién estaría encargado de esta colaboración con el Poder Legislativo, en lugar de los jueces de distrito, en el originario artículo 97 constitucional.

De tal manera, que el papel encomendado a la Suprema Corte por el artículo 97 constitucional, no se refiere propiamente a la investigación de hechos en general, sino de violaciones a la prerrogativa del ciudadano, que es el voto público; por ello, el proyecto aludió. “La reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un magistrado de circuito, o a un juez de distrito, o a una comisión nombrada por ello para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer”¹¹⁴. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1917 reglamentó, desde entonces, esta nueva función en su fracción XIII del artículo 12.

Por otra parte, en el ánimo de los abogados que participaron en la XXVI Legislatura, estaba la interpretación y el debate que suscitó el conflicto armado de José F. Gómez en Juchitán contra el gobierno del Estado de Oaxaca, cuando con fundamento en el auxilio federal, establecido en el artículo 116, siendo ahora el actual artículo 119 constitucional, la Legislatura del Estado excitó a todos los poderes federales a que intervinieran en favor del gobierno estatal.

¹¹⁴ García Naranjo, Nemesio. Op. cit., p. 74.

Tradicionalmente se había interpretado que esta atribución correspondía exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal como comandante de las fuerzas federales; sin embargo, el 27 de noviembre de 1911 conocida la excitativa en el pleno de la Suprema Corte, los ministros Chapital y Bulle Goyri consideraron que correspondía a la Corte intervenir dentro de la esfera de sus atribuciones, en el conflicto de Oaxaca a la intervención que “debiera tener la Corte para influir de algún modo en el asunto”, por lo que “el auxilio que (la Corte) puede dar es el de su opinión”. El asunto ocupó varios días en la prensa, pero la propuesta de Chapital fue desechada finalmente el 2 de diciembre de 1911¹¹⁵.

En abril de 2008 la función de investigación y la Suprema Corte fue despojada de tan importante función investigadora sobre violaciones graves al voto público y a los derechos humanos que las elecciones implican, materias que podrían descubrir responsabilidades políticas a servidores públicos, por llevar a cabo ataques a la libertad electoral de los ciudadanos.

Actualmente no hay ninguna autoridad electoral que descubra y finque responsabilidad por esta falta, descrita desde 1870 por el decreto de Benito Juárez en materia de responsabilidad política; ya que los tribunales electorales pueden inaplicar leyes inconstitucionales cuando se juzgan casos concretos o bien anular los resultados de las elecciones cuando incurran en infracciones graves y generalizadas en los procesos electorales, pero no pueden declarar la suspensión de derechos políticos a las autoridades infractoras, ni consignar el inicio de juicios de responsabilidad.

De la misma manera, la Fiscalía especializada persigue delitos electorales y el INE aplica sanciones meramente administrativas, todo lo cual deja en incógnita las violaciones, por ejemplo, al artículo 134 constitucional que son, a su vez, violaciones constitucionales de servidores públicos por afectar la equidad en la contienda electoral, o prácticas fraudulentas que sin llegar a afectar los resultados de las elecciones, deben generar responsabilidades a las autoridades que las cometen, por coartar la libertad del elector mediante compra del voto.

115 Ibidem.

Desde 1871, en todas las elecciones presidenciales de México se ha alegado fraude y no hay una instancia imparcial para investigar los hechos y, en su caso, proceder a fincar la responsabilidad política que corresponda. Estas alegaciones han pretendido anular los resultados de la elección, pero no responsabilizar a las autoridades que las cometan, por ello nadie les impide reincidir en las mismas infracciones elección tras elección. Si bien un proceso electoral es importante anularlo cuando está viciado, lo más importante es retirar la confianza popular de la autoridad que provoca ese vicio. Los ataques a la libertad electoral constituyen, sin lugar a dudas, una violación a la Constitución, por ser violatoria de los derechos políticos e infringir la forma de gobierno y las instituciones representativas que requieren ser electas con libertad por parte del elector.

La comisión de Venecia del Consejo de Europa, a la cual pertenece México como miembro desde 2010, aprobó el 5 de diciembre de 2013 el “Reporte sobre el abuso de recursos administrativos en los procesos electorales” (Study 585/2010) CDL-AD (2013) 033, donde se considera grave la violación al principio de neutralidad que las autoridades deben observar durante los procesos electorales. Este principio está definido en el artículo 134 de la Constitución de México y su sanción debe aplicarse de acuerdo al título cuarto de la propia constitución; es decir, aplicando el procedimiento de responsabilidad política. Todavía no se ha expedido ninguna ley reglamentaria.

La infracción a la libertad electoral puede o no provocar la nulidad de una elección, así como implicar o no la comisión de delitos electorales y la violación administrativa a las leyes electorales; por lo que se pretendería investigar y sancionar la infracción por parte de la autoridad al principio constitucional de la neutralidad e imparcialidad que la Constitución le requiere en la celebración de elecciones libres, aunque su acción no sea exitosa para sus fines.

Sin embargo, la tradición histórica por la cual los jueces conducían las averiguaciones, incluso en los procesos penales para que se hiciera cargo de las fases de instrucción en los juicios correspondientes, fue práctica común durante el siglo XIX por lo que los promotores fiscales y el procurador general estuvieran adscritos a los poderes judiciales correspondientes; de tal suerte

que los hechos fueran averiguados con total imparcialidad para que posteriormente otro juez distinto al de instrucción, se encargara de aplicar la norma y la sanción correspondiente.

Este procedimiento que tuvo mayor efectividad en los procesos penales sirvió de paradigma en los juicios políticos, los cuales si bien no aplicaban sanciones privativas de libertad sí aplicaban sanciones de índole política como lo son la remoción del cargo y la inhabilitación para ocupar nuevos cargos públicos. En los procedimientos para privar a un servidor público de su cargo y derechos políticos de ser votado en elecciones populares tenía que garantizarse el debido proceso legal mediante una fase de instrucción imparcial sobre los hechos imputados, así como una determinación objetiva de la culpabilidad de dicho servidor público; para que, posteriormente, un juez aplique la sanción política respectiva.

La Suprema Corte de Justicia no ha sido ajena al procedimiento de responsabilidad política ni a los procesos electorales pues los ministros integrantes de la misma fueron electos popularmente hasta 1928 y, además correspondía a la Suprema Corte de Justicia conocer de las causas imputadas al Presidente de la República y a los gobernadores de los estados, así como a los secretarios del despacho sobre acusaciones “por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, senadores y diputados”, según los dispusieron los artículos 38, 39, 40 y 137 fracción quinta de la Constitución Federal de 1824 y que también se prescribió en el artículo 105 de la Constitución de 1857 donde se encomendó a la Suprema Corte de Justicia el carácter de jurado de sentencia para aplicar la pena de la ley correspondiente ante la condena del gran jurado en que se erigía la Cámara de Diputados. De igual manera el texto original de la Constitución de 1917 estableció en su artículo 111 que ambas cámaras conocerían de la responsabilidad política, pero sería el Senado quien conduciría la averiguación erigido en gran jurado y previa acusación de la Cámara de Diputados.

Porfirio Díaz fue un maestro consumado en el despojo de atribuciones hacia los demás poderes. Al agrandar la administración pública federal y crear subsecretarías y nuevas secretarías absorbió múltiples facultades administrativas que antes correspon-

dían al Congreso de la Unión, como el otorgamiento de concesiones, patentes, revalidaciones de estudio, así como contrataciones de obra pública y cualquier otro acto jurídico que involucrara la afectación del presupuesto de egreso que correspondía sólo a él su aprobación.

De la misma manera, Porfirio Díaz modificó la sustitución presidencial en 1882 que la Constitución de 1857 había conferido al Presidente de la Suprema Corte y por la cual Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y José María Iglesias habían ascendido a la primera magistratura del país.

En todas las reformas constitucionales de la época porfirista se aprecia la consolidación del presidencialismo en detrimento de las facultades constitucionales de los demás poderes, por lo que el despojo de las facultades de investigación de la Suprema Corte no se dio de manera aislada sino que obedeció a consolidar el poder presidencial.

No obstante, el régimen revolucionario trató de reintegrarle al Poder Judicial Federal sus facultades para averiguar los hechos, por lo menos detrás de un conflicto electoral, por lo que en 1914 José Diego Fernández sometió a consideración de los futuros constituyentes de Querétaro el siguiente artículo por el que se renueva esta investigación específica:

Art. 60. Cada cámara califica las elecciones de sus miembros. Las credenciales objetadas conforme a la ley electoral, se remitirán con las protestas y objeciones al Juez de Distrito del lugar en que se hizo la elección, para que averigüe la verdad de los hechos en que se funden las protestas u objeciones, dentro del término de quince días de recibido el expediente, y emita su dictamen sobre la validez de la credencial. En vista de la averiguación, la Cámara resolverá lo que estime conveniente¹¹⁶.

“Fraude electoral” fue un término del arte que fraguó Porfirio Díaz desde la elección presidencial de 1871 contra Benito Juárez y

¹¹⁶ Esta facultad derivó de una interesante discusión en el seno de la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión respecto de las credenciales de los presuntos diputados que por primera vez se verificó el requisito de residencia para calificar su elección como válida y que respecto de un presunto diputado del Estado de Morelos de donde fue senador José Diego Fernández, se solicitó al Juez de Distrito con sede en Cuernavaca, se investigara y dictaminara sobre la pertinencia de un título privado de compraventa respecto de un inmueble en dicha ciudad, que ofrecía como prueba de su residencia un presunto diputado de dicho distrito, y que al final la Cámara acordó remitir el expediente sobre la credencial al juez de distrito para que dictaminase el valor legal de su elección.

Fraude electoral: crónica de una práctica inveterada

que también utilizó Sebastián Lerdo de Tejada, cuando vio la oportunidad de suceder al Benemérito, enfermo y desprestigiado por el largo desempeño de su gestión. Esta acusación se volvió en contra de ambos a la larga, en 1876 contra Lerdo hecha valer en el Plan de Tuxtepec de Díaz y a lo largo de todas las elecciones presidenciales a partir de 1884 contra Díaz quien consolidó el fraude a través de las manipulaciones violentas de todas las elecciones primarias y secundarias. Prebendas económicas a la clase pudiente aunado a alianzas políticas caciquiles y represión, fueron los instrumentos del fraude electoral por más de 34 años en nuestro país, sufriendo nuestra democracia una total subyugación.

La reelección de 1904 conjugó además la manipulación del período presidencial, a propuesta del diputado Alonso Rodríguez Miramón, ampliándola de cuatro a seis años, por lo que la siguiente reelección de 1910 marcó no sólo la perpetuación de Díaz, sino el inicio de la Revolución Mexicana. De esta manera, este concepto tan escrupulosamente elaborado en el siglo XIX, comienza a decantarse a partir del siguiente siglo, perdiendo su naturaleza.

No obstante, en 1927 la reelección fraudulenta de Álvaro Obregón provocaría levantamientos armados cuyos líderes Francisco Serrano y Arnulfo R. Gómez fueron ejecutados; finalmente, el propio presidente electo sería ultimado en 1928. Este ejemplo extremo de las elecciones fraudulentas en México hubiera merecido el fin de la práctica.

Pero esta inveterada práctica continuó en la elección de 1940 imponiendo a Manuel Ávila Camacho y logrando escapar el opositor Juan Andreu Almazán de represalias, por el exilio al que se sometió. La elección de 1988 ha sido calificada como fraudulenta tanto por el expresidente Miguel de la Madrid (2009), como por el exsecretario de gobernación Manuel Bartlett (julio de 2017).

Todavía tendremos mucho que discutir sobre las alegaciones de “fraude electoral”.

BIBLIOGRAFÍA

ARENAS GUZMÁN, Diego, Historia de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal, t. I, México, 1961.

DIARIO de Jurisprudencia, 1911, México

DIEGO FERNÁNDEZ, José, La Constitución Federal de 1857 y reformas, Imprenta y fototípica de la Secretaría de Fomento, México, 1914.

EVOLUCIÓN Constitucional del Estado de Michoacán”, Digesto Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 22.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Digesto Constitucional Mexicano, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), México, 2016.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Digesto Constitucional Mexicano, Evolución Constitucional del Estado de Jalisco, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 2016.

GUERRA, Francois-Xavier, “Las elecciones legislativas de la Revolución Mexicana, 1912”, en Revista Mexicana de Sociología, UNAM, 1990.

LÓPEZ PINTOR, Rafael, “Fraude electoral”, Diccionario Electoral, t. I, A-K., IIDH., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), CAPEL, 3a. ed., San José, C.R. 2017, THOMPSON, José y GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (coords.).

MAC GREGOR, Josefina, La XXVI Legislatura: Un episodio en la historia legislativa de México, Cámara de Diputados, México, 1983.

PALAVICINI, Félix F. Los Diputados. Tipografía “El Faro”. 1913, p. 590; Reeditado en 1876 por el Fondo para la historia de las ideas revolucionarias en México. Moheno, Querido. Mi actuación política después de la decena trágica, ed. Botas, 1939, p. 197. GARCÍA NARANJO, Nemesio, LOZANO, José María en la tribuna parlamentaria, ed. Jus.

Fraude electoral: crónica de una
práctica inveterada

“Crónica histórica del fraude electoral en México”, Martha Leticia MERCADO RAMÍREZ

BOBBIO, Norberto, El futuro de la democracia, México. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

COX GARY, Jonathan Katz. Elbridge Gerry’s Salamander: The Electoral Consequences of Reapportionment Revolution. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

FEPADE. “Cartilla de Blindaje Electoral”. 1/08/2018, de PGR sitio web: <http://pgrstastdgifepade020.blob.core.windows.net/fepade/difusion/CartillaBlindajeElectoral.pdf>.

GALÁN MARTÍNEZ, Rodrigo Edmundo. “El control ciudadano de los representantes y la rendición de cuentas”. Revista de Derecho, núm. 43, Universidad del Norte Barranquilla, Colombia, enero-junio, 2015.

IFE. “Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México”. Instituto Federal Electoral (con la colaboración de El Colegio de México), México, 2014.

LEHOUCQ, F. “¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias”. Revista mexicana de sociología, núm. 69, 2007.

MARTÍNEZ, Sergio F. “La navaja de ockham y la heterogeneidad de las Representaciones: hacia una ontología de lo abstracto”. Azafea: Revista de Filosofía, núm. 12, 2010.

MENCHÓN LÓPEZ, Isabel. “Manual Práctico Para Observadores Electorales De Corta Duración”, Ministerio De Asuntos Exteriores y De Cooperación, 2014.

NIETO CASTILLO, Santiago, Valdez, Fabiola. “FEPADE: la historia como creadora de instituciones”. 10/06/2018, de Integralia Consultores Sitio web: <https://integralia.com.mx/fortalezasydebilidades/Capitulo29-Nietoy-Valdez.pdf>.

SARTORI, Giovanni, ¿Qué es la democracia? México, Nueva Imagen,

2000.

SARTORI, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, Madrid, Alianza Editorial. 2000.

SARTORI, Giovanni, Teoría de la democracia, tomo I. Madrid, Alianza Editorial. 1992.

UGALDE, L., Rivera, G. "Clientelismo electoral y la compra del voto en México". 11/07/2018, de Nexos Sitio web: <https://www.nexos.com.mx/?p=18989>.

WARREN, Richard, "Las elecciones decimonónicas en México: una revisión historiográfica. Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910), editado por José Antonio Aguilar. México: IFE-FCE, 2010.

REFLEXIONES SOBRE LA CONFECCIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES EN MÉXICO: UNA REFERENCIA AL LLAMADO FRAUDE ELECTORAL

Patricia González Rodríguez¹¹⁷

SUMARIO: I. *Introducción* II. *Riesgos políticos en procesos electorales que favorecen el fraude electoral y otros delitos previstos en la Ley General* III. *Antecedentes del catálogo de delitos electorales y breve descripción sobre su evolución* IV. *Descripción del fraude electoral desde la dogmática penal y su vinculación con el catálogo de delitos electorales* V. *Procuración de Justicia electoral bajo el sistema penal acusatorio* VI. *El ministerio público en las tareas de procuración de justicia electoral y el diseño institucional de la FEPADE*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliografía*

I. INTRODUCCIÓN

Las condiciones de polarización imperantes luego de cada proceso electoral constantemente derivan en reformas constitucionales y legales, que lejos de hacer efectiva la procuración e impartición de justicia, la hacen inoperante con su complejidad conceptual y procesal. Por otra parte, la confección de las instituciones democráticas en materia electoral en México, sean estas preventivas y sancionatorias, forman parte de una tarea inconclusa que enfrenta desafíos en cada proceso electoral en nuestro país.

¹¹⁷ Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigadora del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

Ambos fenómenos han tenido como consecuencia la revisión constante de los tipos delictivos en materia electoral. En México, el ordenamiento jurídico que contiene estos delitos ha sido constantemente manipulado por los propios agentes políticos cuyos comportamientos pretende regular. Años atrás, se elaboró un apartado en el Código Penal Federal para luego llegar a la redacción de una Ley General en materia de delitos electorales de cuyo contenido sustantivo, se puede hablar de modificaciones cosméticas a lo que se tenía. Sin embargo, estos esfuerzos de producción normativa siguen sin traducirse en incentivos que disuadan la comisión de ilícitos en esta materia. Una primera consecuencia obvia, es entonces repensar la estructura de nuestro modelo punitivo y calibrar si este se adecua a la realidad imperante en cada elección.

II. RIESGOS POLÍTICOS EN PROCESOS ELECTORALES QUE FAVORECEN EL FRAUDE ELECTORAL Y OTROS DELITOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL

Conviene advertir algunas contingencias a las que se enfrenta todo proceso electoral, a manera de aproximación al contexto social vigente. En primer lugar, todo proceso electoral está sujeto a amenazas que condicionan la procuración de justicia y la equidad en la contienda. Estas amenazas están presentes desde la preparación de la elección, en el transcurso del periodo de campañas y otras más, durante la jornada electoral. Son ejemplos de estas amenazas el financiamiento ilegal de campañas, el clientelismo electoral tantas veces documentado en México –principalmente a través de la compra del voto–, la infiltración del crimen organizado en las elecciones, la influencia y manipulación de los gobiernos locales y la intrincada regulación electoral federal y estatal.

En segundo lugar, es necesario mencionar que muchas de estas amenazas se actualizan día a día si uno considera el endeble andamiaje institucional del aparato de justicia del país, aunado a la baja popularidad de las instituciones electorales y de procuración de justicia ante la ciudadanía. A las amenazas se le suman las vulnerabilidades del proceso electoral tales como los altos niveles de impunidad, el incipiente modelo de fiscalización de partidos políticos, la precariedad de recursos con los que cuentan nuestros cuerpos de procuración de justicia y de seguridad, así como la presen-

cia de lagunas y antinomias en la legislación electoral que lejos de darnos respuestas debidamente fundadas, termina por confundir a los propios agentes políticos y al electorado.

Así, amenazas y vulnerabilidades de los procesos electorales en México, derivan constantemente en riesgos sobre el sistema político nacional, en particular cuando se acciona la procuración de justicia en el país y desafortunadamente, en la defectuosa calidad de los gobiernos. Vistas en términos de resultados, estas amenazas y vulnerabilidades se materializan en la inequidad de las contiendas electorales, la incertidumbre jurídica en la conducción del proceso, el asesinato de candidatos y candidatas, dirigentes políticos, disidentes y líderes sociales, en la ingobernabilidad y los vacíos de poder en ciertas localidades del país, así como en la violencia social focalizada. También vemos estos riesgos consumados en los lamentables hechos de corrupción de algunos gobiernos, en donde principalmente se protege a grupos criminales o simplemente se prestan al “pago de favores” o compromisos de campaña acordados con grandes agentes económicos.

III. ANTECEDENTES DEL CATÁLOGO DE DELITOS ELECTORALES Y BREVE DESCRIPCIÓN SOBRE SU EVOLUCIÓN

El catálogo delictivo que pretende prevenir y sancionar la materialización de los riesgos anteriormente señalados fue redactado, como lo conocemos, en el año de 1990. En aquel año se determinó que los delitos electorales debían ocupar un apartado específico dentro del Código Penal Federal (Título Vigésimo Cuarto). Transcurrieron cerca de 25 años para que estos tipos delictivos fuesen considerados materia de una legislación especial. Al paso del tiempo, producto de la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014, se determinó la creación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE); la cual sería publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014. En ella, con el objetivo de mejorar sus contenidos, fue que se reubicó el catálogo de delitos electorales del código federal.

Esta nueva legislación especial mejoró la redacción de varios de los tipos penales existentes en el Código Penal Federal e incrementó el número de supuestos normativos de 23 a 41 conductas delictivas, si se incluye en el conteo sus modalidades. Sobre

estas nuevas adiciones y mejoras destacan: 1) la incorporación del delito de peculado electoral; 2) la especificación de penas y responsabilidades para aquellos sujetos encargados de dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección; 3) la regulación de un conflicto de interés para ciertos funcionarios electorales, consistente en un impedimento de dos años posterior a que se abandone el cargo y es aplicable para ex magistrados electorales y ex consejeros electorales, federales o nacionales y locales, así como exsecretarios ejecutivos del INE o de cargos similares en los organismos públicos locales electorales; y 4) la regulación de sanciones para cualquier persona –con supuestos específicos para servidores públicos– en lo referente a la consulta popular.

Por otra parte, para determinada clase de delitos, también en esta legislación fue que se aumentaron penas y sanciones administrativas. Tal es el caso de conductas ilícitas como el condicionamiento del voto para programas públicos o las aportaciones en dinero o en especie en las campañas cuando exista alguna prohibición legal. Además, esta legislación considera agravantes adicionales cuando los delitos: 1) se realizan con violencia; 2) son cometidos por algún integrante de un organismo de seguridad pública; 3) se realizan por una o varias personas armadas; 4) se condiciona el sentido del voto a la prestación de un programa de naturaleza social; 5) se realiza durante una precampaña o campaña electoral; o, 6) en caso de que se proporcione información falsa. Cabe señalar que, en México y otros países, el incremento de las penas no ha sido una experiencia que necesariamente haya sido eficiente. Al respecto, hay poca evidencia sobre la incidencia de este tipo de regulación en la disuasión de la criminalidad. El endurecimiento de las penas en experiencias comparadas ha presentado resultados más bien ambivalentes.

También además del incremento de las penas, se tipificaron nuevas conductas vinculadas con actos de temor e intimidación, con tareas de fiscalización y rendición de cuentas y por solicitar aportaciones de dinero o en especie a subordinados en el servicio público por parte de oficiales en el puesto de mando.

De igual forma, la legislación general exige la colaboración interinstitucional entre los estados y la Federación. En particular, porque ordena acuerdos de coordinación entre dependencias de ambos niveles de gobierno, el establecimiento de protocolos es-

tandarizados para sus actuaciones y la implementación de un sistema nacional de formación, capacitación y profesionalización de los servidores públicos en la materia. Asimismo, en su contenido se estipuló la obligación de que cada entidad federativa designaría un fiscal especializado en la materia, obligación que formalmente se ha cumplido en todas las regiones del país.

IV. DESCRIPCIÓN DEL FRAUDE ELECTORAL DESDE LA DOGMÁTICA PENAL Y SU VINCULACIÓN CON EL CATÁLOGO DE DELITOS ELECTORALES

Bajo la legislación vigente, por delito electoral se entiende aquella acción u omisión que lesione o ponga en riesgo el desarrollo –de forma adecuada– de la función electoral y que atente contra las características del voto: universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible.¹¹⁸ Con la sanción penal de estas conductas se pretende garantizar la libertad de conciencia y el derecho al voto, preservar las condiciones legales del proceso electoral, respetar la voluntad popular, mantener la confiabilidad en las instituciones democráticas y en los Poderes de la Unión, así como salvaguardar el principio de certeza y la confianza en los documento públicos electorales.¹¹⁹

Dentro de ese marco conceptual, el catálogo de delitos electorales que contempla el Título Segundo, Capítulo Segundo, de la LGMDE, contiene la regla general consistente en que cualquier persona puede cometer las conductas delictivas que se describen. Además, sistematiza las figuras delictivas con base en una clasificación que atiende a los sujetos activos del delito. De este modo, la legislación hace especificaciones concretas sobre las acciones típicamente relevantes cometidas por servidores públicos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, candidatos y precandidatos. Por otro lado, el capítulo segundo, describe una serie de hipótesis casuísticas sobre las más conocidas formas que representan tipos penales del delito de fraude electoral.

Los tipos penales descritos que configuran el delito de fraude electoral describen conductas que necesariamente concreta o despliegan formas de engaño, maquinaciones, artificios o aprove-

¹¹⁸ Con información de Fepade. Para detalle ver: <http://www.fepade.gob.mx>

¹¹⁹ Ibid.

chamiento del error de aquellas personas que acuden a depositar su voto en las urnas. Por consiguiente, la conducta falaz del fraude electoral consiste en determinar a otro –mediante cualquier tipo de engaño, maquinación o artificio– a realizar un acto que afecte el adecuado desenvolvimiento de un proceso electoral. Incluso, puede presentarse cuando cualquiera de los sujetos activos del delito, hacen uso del aprovechamiento del error en que suelen encontrarse algunos votantes, para conseguir un voto en determinado sentido y en favor de algún candidato, candidata o partido político.

En las especificaciones de los tipos penales que configuran un delito de fraude electoral, la conducta falaz puede revestir una amplia variedad de modalidades clasificables, según su antijurídica intensidad fraudulenta. Estas diversas formas de exteriorización de la conducta típica deben ser correctamente delimitadas para establecer con precisión cuando se está en presencia de un fraude electoral. El intento de una clasificación ordenada puede satisfacerse atendiendo a los sujetos activos y a la acción típica de mayor intensidad antijurídica. A manera de ejemplo, una clasificación preliminar abarcaría los siguientes supuestos típicos:

a. Delitos electorales que comprenden un fraude

Este tipo de conductas delictivas son las siguientes acciones típicas: alterar el Registro Federal de Electores y/o documentos relativos; apoderarse de material electoral; comprar votos; recolectar y retener credenciales para votar; obstaculizar el desarrollo normal de las votaciones o las tareas de los funcionarios electorales; realizar acciones de proselitismo durante la jornada; acarrear votantes (con algunas excepciones); votar dos veces o hacerlo sin cumplir los requisitos; impedir la instalación o cierre de casillas; realizar actos de temor o intimidación hacia el electorado; obstaculizar el traslado de paquetes y documentos públicos electorales; solicitar evidencia del voto (del sentido del mismo); publicar resultados de encuestas durante el periodo de reflexión o la jornada electoral; y proporcionar fondos provenientes del extranjero.

El delito de fraude electoral en las conductas arriba señaladas constituye la concreción de algo material y de un resultado planeado que pretende modificar el estado de cosas en un proceso

electoral, para lograr una elección distinta a lo que realmente se esperaría con el respeto al voto libre, sin presiones, ni maquinaciones o artificios. No obstante, es importante señalar que debería evitarse el casuismo y los conceptos indeterminados en los tipos penales de los delitos que se pretendan describir. Por lo tanto, resulta aplicable el comentario del jurista español Muñoz Conde cuando expresa que “es imposible llegar a describir exhaustivamente todas las formas de aparición de un delito y, por ello, resulta preferible utilizar cláusulas generales, definiciones y descripciones genéricas que reúnan los caracteres comunes esenciales a cada grupo de delitos”¹²⁰.

Precisamente, en los tipos penales relativos al delito denominado fraude electoral prevalece el carácter casuístico en lo descrito por la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Una revisión exhaustiva de esos tipos penales muestra la necesidad de establecer una delimitación a partir de la redacción de fórmulas o categorías generales que concentren las conductas de naturaleza fraudulenta en materia electoral. Así, las leyes penales en sentido técnico que contiene la ley general cerrarían el paso a la impunidad de aquellas conductas que lleguen a presentarse y que aún con una interpretación teleológica queden fuera de los hechos casuísticos descritos en la legislación actual. De ahí que sea recomendable una revisión exhaustiva de las estructuras casuísticas de las figuras delictivas que comparten la concreción o despliegue de medios comisivos -aun cuando no estén descritos en los tipos penales de fraude electoral-, a partir del conocimiento de algunas acciones típicas que en su dimensión práctica hayan mostrado intensidad antijurídica por el daño o peligro en que colocan al o los bienes jurídicos tutelados.

En este sentido, deviene aplicable el pensamiento de Dieter Nohlen¹²¹ al señalar que “toda aproximación científica a un objeto de estudio real termina por reducir la complejidad de éste a una serie de dimensiones manejables científicamente”, lo que ocurriría con la elaboración de fórmulas generales claras y precisas que reflejaran cualquier tipo de fraude electoral.

¹²⁰ Muñoz, Conde Francisco. *Teoría General del Delito*, 3ªed., Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 2012, pp. 44.

¹²¹ Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales en su Contexto*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2008, pp. 152.

Adicionalmente, la ley general describe un delito de fraude electoral que atribuye a sujetos activos calificados como lo son aquellos ministros de culto religioso que, en el desarrollo de los actos propios de su ministerio, o en el ejercicio del culto religioso, presionen el sentido del voto induzcan expresamente al electorado de votar o abstenerse de hacerlo por determinada persona o partido. En esta hipótesis, la acción típica puede ejecutarse, además, mediante el aprovechamiento del error en que se encuentran algunas personas a quienes se dirigen ciertos discursos con apariencia de verdad, y con ello desinforman y alteran hechos o estados de cosas, para determinar la voluntad de los feligreses para que, bajo el estado subjetivo de error, lleven a cabo su voto.

En este sentido, tiene relevancia considerar que los discursos de connotación política que producen algunos ministros de culto religioso, deben poseer la suficiente potencia para impresionar la mente de los votantes y hacer aparecer la mentira como una constatada realidad.¹²² Ello siempre y cuando, en esta hipótesis delictiva, se haga una especial valoración jurídica que atienda lo expresado por el jurista Mariano Jiménez Huerta en el sentido de que “no existe maquinación o artificio en las simples palabras por fascinantes o sugestivas que fueren; preciso es que vayan acompañadas previa, simultánea o sucesivamente por algún hecho material y corpóreo que dé apariencia de realidad a la mendaz afirmación”.¹²³

b. Delitos cometidos por funcionarios electorales

Este tipo de conductas delictivas son las siguientes acciones típicas: inducir o ejercer presión sobre los electores; abstenerse de cumplir –sin causa justificada– las obligaciones como funcionario electoral; alterar resultados electorales; divulgar –de manera pública e intencional– noticias falsas sobre la jornada electoral; y expulsar u ordenar el retiro de la casilla electoral de representantes de partidos.

Las descripciones típicas de las figuras delictivas anteriores también contienen fórmulas casuistas que se traducen en lo que se

¹²² Dicho de otra manera, con el objetivo de anidar en la mente de los sujetos pasivos de la conducta una alteración de la verdad sobre el inminente proceso electoral, que devenga en presupuesto erróneo de la determinación de la voluntad o en una motivación viciada para emitir su voto guiado por el discurso de algún ministro de culto.

¹²³ Jiménez Huerta, Mariano, Derecho Penal Mexicano, 6ªed., Editorial Porrúa, S.A. México, 1986, pp. 138.

denomina fraude electoral. Tiene relevancia analizar su configuración dogmática en atención a que, en el proceso de ejecución de algunos de estos comportamientos típicos subyacen medios comisivos como el engaño, las maquinaciones o los artificios para lograr alterar un proceso electoral. En esta línea, pueden agruparse los tipos penales que describen conductas tendentes a inducir a los electores, alterar resultados electorales o divulgar noticias falsas sobre la jornada electoral.

Cuando para la ejecución de la conducta fraudulenta tendente a modificar un proceso electoral se emplea el engaño, significa que el sujeto activo falta a la verdad tanto en lo que dice como en lo que hace creer a los votantes. Desde luego, la acción en cualquiera de esos comportamientos reviste un dolo directo de los sujetos activos, en este caso, los funcionarios electorales. Estos despliegan el medio comisivo tendente a producir el resultado que se han propuesto en el desarrollo del iter criminis, que inicia con la idea criminal y se materializa con las concretas acciones de inducir a los electores, alterar resultados o divulgar noticias falsas sobre la jornada electoral.

En cambio, al abstenerse de cumplir –sin causa justificada– las obligaciones como funcionario electoral, el medio idóneo para ejecutarlo, en ciertos casos, requiere de maquinaciones específicas que justifiquen hacia el exterior la inactividad del funcionario, con la finalidad de que ocurran o se realicen ciertas acciones tendentes a obtener la modificación de un proceso electoral. En esta hipótesis típica, la inobservancia a un deber objetivo derivado de sus funciones deberá ejecutarse con pleno conocimiento y voluntad. Por su parte, la expulsión o la orden de retiro de la casilla electoral de algún representante de partido, suele utilizarse como medio comisivo un artificio que permita alejar a la persona de la casilla para estar en condiciones de llevar a cabo acciones encaminadas a la alteración o modificación del proceso electoral, que con la presencia de ese representante de partido no se lograría. Dicha hipótesis contiene un dolo directo que se expresa en la ejecución de la conducta arbitraria e ilegítima de expulsión o retiro de dicho representante de partido.

*Delitos electorales cometidos por candidatos o funcionarios
partidistas*

Este tipo de conductas delictivas son las siguientes acciones típicas: realizar o distribuir propaganda electoral durante la jornada electoral; obstaculizar el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma; abstenerse de rendir cuentas o a realizar la comprobación o justificación de gastos ordinarios; comprar votos; ocultar o negar, o incluso, alterar información que le sea legalmente requerida; y utilizar facturas o documentos comprobatorios alterando el costo real de los bienes.

Dentro de los tipos penales que comprenden la compra de votos (en dinero, especie, o promesa de servicios), realizar o distribuir propaganda electoral durante la jornada electoral, ocultar o negar, o incluso, alterar información legalmente requerida, son manifestaciones ordinarias y objetivas de un fraude electoral previamente planeado. Las descritas acciones típicas tienen como fin primordial modificar o alterar un proceso electoral que beneficie la situación de una opción política específica. El artificio se emplea porque éste significa desplegar una habilidad o utilizar el ingenio tanto para realizar y distribuir propaganda electoral durante la jornada electoral, como para llevar a cabo compra de votos. De igual forma, el engaño también suele utilizarse por candidatos o funcionarios partidistas como medio que subyace en las acciones tendentes a la compra de votos, porque valiéndose de la palabra se altera la verdad mediante promesas falaces, o bien, con la entrega de una cosa a cambio del voto a favor de un candidato, candidata o partido.

Por otra parte, los comportamientos típicos relativos a la abstención de rendir cuentas o realizar la comprobación o justificación de gastos ordinarios, así como, utilizar facturas o documentos comprobatorios que alteren el costo real de los bienes, suele ubicarse en casos relacionados con el empleo de recursos provenientes de particulares o de la delincuencia organizada. Lo que constituye indiscutiblemente el empleo de mecanismos ilegales tendentes a favorecer las condiciones materiales o financieras para llevar a cabo un fraude electoral.

c. Delitos electorales cometidos por servidores públicos

Este tipo de conductas delictivas son las siguientes acciones típicas: destinar apoyo a un candidato o partido en virtud de su encargo como servidor público; condicionar servicios públicos; obligar a subordinados a emitir su voto en algún sentido particular; coaccionar a sus subordinados para participar en eventos proselitistas; solicitar aportaciones de dinero a subordinados; y negar información solicitada por autoridad competente.

El catálogo de delitos relacionados con el comportamiento de los servidores públicos contiene los tipos penales en los que debiera considerarse una mayor intensidad dolosa y antijurídica que lesiona o pone en peligro el bien jurídico. Sobre todo, puesto que determina la prevalencia del fraude electoral. La relevancia de su estudio radica en proponer una fórmula general que elimine los casuismos que afectan la interpretación de los hechos denunciados. A manera de ejemplo, es notable la ambigüedad visible en la redacción de la conducta típica que describe el legislador como “destinar apoyo” a un candidato, candidata o partido, en virtud de que, este comportamiento reviste una multiplicidad de hipótesis que pueden dejar fuera conductas que verdaderamente constituyen un fraude electoral.

Por el contrario, la acción típica de “condicionar servicios públicos” requiere de una fórmula más amplia y precisa que refleje la conducta prohibida y así no queden fuera aquellos comportamientos tendentes a la preparación o concreción de un fraude electoral. Sin duda, también es importante mejorar la redacción de los tipos penales, en una fórmula general que precise y complemente las acciones de obligar y coaccionar a subordinados a realizar actos relacionados con emitir su voto o participar en actos proselitistas y aquel comportamiento relativo a la solicitud de aportaciones de dinero a los subordinados.

En otro orden de ideas, es importante señalar que la LGM-DE también considera dentro del catálogo delictivo, como sujetos activos de delitos en materia electoral, a todos aquellos exfuncionarios electorales quienes se desempeñen o sean designados para cargos públicos por los poderes Ejecutivo y Legislativo cuya elección hayan calificado o participado o en su caso, asuman cargos de dirigencia partidista o sean postulados a cargos de elec-

ción popular, dentro de los dos años siguientes a la conclusión de su cargo.

Por último, se concluye que, sobre los aspectos sustantivos de mayor relevancia para el análisis dogmático de los tipos penales del delito de fraude electoral, tenemos el relativo al bien jurídico tutelado y su vinculación con las conductas que describan elementos objetivos principalmente. Ambos son la base para elaborar el diseño o replanteamiento sistemático de los tipos penales descritos en la ley general, mediante el empleo de fórmulas generales sencillas y claras, sin ambigüedades ni vaguedades o lagunas. Así, podrán generarse condiciones de posibilidad para la delimitación de aquellas conductas que afecten gravemente el adecuado desenvolvimiento de los procesos electorales en nuestro país. De lo contrario prevalecerán las actuales estructuras normativas que son reflejo fiel de una creciente impunidad (véase anexo único). Incluso, lo ha expresado así el ex titular de la Fepade, Héctor Díaz Santana al señalar que “en el contexto actual no son funcionales por dos motivos, el primero porque no inhiben conductas ilícitas relacionadas con su objeto; y segundo, no se han presentado resultados efectivos en el tema de procuración de justicia penal electoral”.¹²⁴

Por consiguiente, un buen ejercicio legislativo para el rediseño o replanteamiento de los tipos penales radica en tener claro cuál es el bien jurídico tutelado que es objeto de protección de la norma penal que subyace a la conducta típica. Así, en una aproximación a esta categoría de análisis: el bien jurídico en los delitos electorales, como lo indica González de la Vega es tutelar la libertad del voto, la honestidad del proceso electoral y la sinceridad del sufragio universal.¹²⁵

Desde luego, el objeto jurídico del tipo penal será el bien o valor ideal, al que la ley general en materia de delitos electorales reconoce su protección. De esta manera, las estructuras normativas de la LGMDE contempla como bienes jurídicos protegidos tanto los individuales (de ejercer el voto y su efectividad) como los bienes colectivos o supraindividuales (respeto a la voluntad popular y preservar condiciones legales del proceso electoral) que es-

¹²⁴ Díaz Santana, Héctor, Revista Amicus Curiae, Año IV, Núm. 3, de la División de Universidad Abierta y Educación a Distancia, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019.

¹²⁵ González de la Vega, Rene, Derecho Penal Electoral, 3ª ed., Editorial Porrúa, México, 1994, pp. 231.

tán relacionados con la protección de la vida democrática de un pueblo. Por otro lado, el legislador en la elaboración de un diseño o replanteamiento de tipos penales en materia electoral además atenderá el principio de intervención mínima, con el objetivo de proteger bienes jurídicos esenciales para el desarrollo democrático de nuestro país y, sancionar de manera ejemplar los comportamientos verdaderamente lesivos al bien jurídico o aquéllos que lo pongan en peligro.

V. PROCURACIÓN DE JUSTICIA ELECTORAL BAJO EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

Una vez descrito el marco sustantivo, interesa destacar que la tipología criminal en materia electoral adoptada en 2015 enfrenta varios desafíos. Uno de ellos es producto de la interacción de sus contenidos bajo el paradigma que representa la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio. Se debe recordar que el modelo inquisitivo que perduró en México por años se caracterizaba por investigaciones criminales opacas, por la operación de instituciones anacrónicas y por procesos de impartición de justicia ineficientes. Así, los mecanismos de defensa eran limitados y las violaciones a los derechos fundamentales solían presentarse en forma recurrente. Cabe mencionar que, en el ámbito electoral, en diversas ocasiones se utilizó la procuración de justicia como una herramienta de represión política. Por lo tanto, tocará a las autoridades correspondientes no cometer los errores del pasado y por lo tanto afrontar los siguientes retos:

En primer lugar, la asignación de recurso materiales y financieros a las fiscalías especializadas para atención de delitos en materia electoral. Ello implica invertir en la especialización de su capital humano compuesto por fiscales, agentes del ministerio público, policías especializadas y peritos calificados. Lo anterior garantizaría en los hechos el ejercicio de su autonomía técnica y de gestión.

En segundo lugar, la implementación de nuevos métodos de trabajo con el enfoque de una gestión profesional, que permitan construir pruebas técnicas y científicas, para determinar de manera irrefutable la autoría o participación en el fraude electoral o cualquier

otro delito de esta materia y, por ende, también decidir sobre la responsabilidad penal que corresponda. Establecer la verdad desde una perspectiva correspondentista con la realidad requiere de investigaciones completas, exhaustivas y que los funcionarios del Ministerio Público se conduzcan con la debida diligencia al momento de coordinar o dirigir investigaciones y durante el proceso penal.

En tercer lugar, crear mecanismos eficaces para derrotar la dificultad probatoria que obstaculiza en variadas ocasiones la demostración del fraude electoral u otros delitos de esta materia. Ello significa construir programas específicos para la especialización de los servidores públicos, principalmente en disciplinas relacionadas con la investigación criminal como: las Ciencias Forenses, la Teoría de la Prueba, el Razonamiento probatorio, las Técnicas de Interpretación Jurídica, la Criminología, Psicología del Testimonio, entre otras.

En cuarto lugar, la necesidad de instalar un sistema nacional de interconexión para el seguimiento y evaluación de los casos denunciados tanto en las fiscalías estatales como en la Fiscalía Especializada. Lo anterior, con el propósito de aprovechar la información de calidad que derive de las narrativas de hechos y, sobre todo, con el objetivo de llevar a cabo la medición en términos de resultados institucionales y lo que se relacione con la eficiencia de sus servidores públicos. Para tal efecto, habría que crear e instalar una metodología de seguimiento, monitoreo y evaluación de casos exitosos frente aquéllos que permanecen sin resolver, utilizando indicadores de desempeño e indicadores de resultados de las fiscalías especializadas.

La parte sustantiva que representa el estudio e investigación en materia de delitos electorales exige un diseño institucional innovador tanto en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales como en las fiscalías estatales de la materia. Este diseño tendría que crear procesos ágiles y oportunos para las investigaciones con el uso de protocolos de actuación mínima contenidos en plataformas tecnológicas que integren un sistema de inteligencia electoral, que investigue y conduzca el proceso penal hasta obtener una sentencia.

VI. EL MINISTERIO PÚBLICO EN LAS TAREAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA ELECTORAL Y EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA FEPADE

Las vulnerabilidades más notables que afectan el adecuado desarrollo de la procuración de justicia electoral en México –y que provoca altos niveles de impunidad– se presentan por el defectuoso diseño de las instituciones del Ministerio Público, responsable constitucionalmente de iniciar investigaciones e impulsar los casos ante los jueces competentes. Por otro lado, las fallas estructurales y funcionales de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales dibujan un panorama desalentador para la democracia en nuestro país.

Esas fallas han provocado el fortalecimiento de un régimen político autoritario tendente a proteger intereses particulares y de grupos políticos o económicos. Para los grupos encumbrados políticamente, la institución del Ministerio Público ha significado la posibilidad de utilizar el aparato coactivo del Estado, con el propósito de someter a sus adversarios y hacer prevalecer sus intereses sobre los del resto de la población. Por esas razones, en el imaginario colectivo para la mayoría de los mexicanos, la función de la procuración de justicia electoral implica corrupción e impunidad.

Al amparo de procedimientos irregulares que violan el debido proceso, se han cometido atropellos contra los derechos fundamentales, utilizando el pretexto de investigar y sancionar el indebido ejercicio del poder electoral. Algunos integrantes de movimientos sociales y de partidos políticos o exfuncionarios estatales dan cuenta de estos abusos porque conocen por experiencia propia, lo que significa el uso faccioso de la procuración de justicia electoral, como instrumento de control político contra líderes opositores y activistas sociales. En síntesis, el Ministerio Público de la Federación se ha caracterizado en el sistema penal mexicano por ser una institución oscura, corrupta y autoritaria.

Por las descritas características, la actual Fiscalía General de la República superior institucional de la Fiscalía Especializada en materia de delitos electorales, tiene la oportunidad histórica de construir una institución democrática a partir de la creación de un

diseño y arquitectura institucional que garantice los bienes jurídicamente tutelados ya mencionados que subyacen de las normas penales derivadas de la Ley General, que describe y sanciona los delitos electorales.

Uno de los fines más importantes que se autoimpuso la actual administración es cambiar el rostro del Ministerio Público de la Federación. La forma adecuada para lograrlo radica en la creación de un diseño institucional innovador, que incluya una moderna estructura y un eficaz funcionamiento de la FEPADE pero sobre todo que modifique el actuar de los servidores públicos y su relación con los ciudadanos a fin de establecer nuevas relaciones de confianza, que en su momento, contribuyan en el combate a la impunidad de los delitos en materia electoral.

A nivel federal, la reconstrucción de la Fepade puede ser uno de los legados más importantes de la historia política del país. Un ejemplo de lo que significa construir una fiscalía al servicio de los ciudadanos y de la democracia. En este sentido, se afirma que no solo importa la construcción y perfeccionamiento dogmático de los delitos, sino también, un diseño institucional innovador para la fiscalía especializada que incluya procesos flexibles, rápidos y oportunos, nuevos métodos de trabajo, técnicas criminalísticas y criminológicas aplicadas en la investigación de los delitos electorales, plataformas tecnológicas y protocolos de actuación mínima¹²⁶, que faciliten la evaluación cotidiana de las actividades investigativas y procesales de los servidores públicos.

Si esto ocurre, así como lo hemos descrito, policías y peritos al resolver las investigaciones harán entrega de los casos debidamente documentados a fiscales especializados que acudirán a planear el ejercicio de la acción penal ante los tribunales competentes. De manera que, las acciones de los fiscales constituirán el puente que debe unir la investigación policial y criminalística con la actividad jurisdiccional, lo que representa una probabilidad elevada sobre la calidad de la información obtenida, que se procesa con la finalidad de llegar a la producción de la prueba racional en un juicio oral.

¹²⁶ La importancia de los protocolos de investigación y procesos homologados, contenidos en la plataforma tecnológica tiene como finalidad consignar y preservar la calidad de los datos o elementos de prueba recolectados que produzcan prueba racional en la determinación de los delitos en la materia, principalmente el fraude electoral. Además, permite que policías de investigación y peritos, obtengan información de calidad tendente a construir desde el inicio hipótesis de investigación viables y sólidas tendentes al esclarecimiento de los hechos constitutivos de un delito del fraude electoral.

En tales condiciones, la prueba racional en la audiencia de juicio oral se producirá solo sí, el Ministerio Público de la Federación tiene las capacidades institucionales, de obtener información de calidad sobre la comisión de hechos probablemente constitutivos de un fraude electoral u otros delitos de esta índole. El punto de partida está en desplegar actos de investigación con nuevos métodos de trabajo, que se documenten en carpetas de investigación digitales, formadas con registros y protocolos de actuación mínima, a fin de evaluar invariablemente los tramos de responsabilidad que les compete a los servidores públicos que intervienen, en el desarrollo de una investigación técnica y científica del delito de fraude electoral, así como de otros delitos relacionados con la materia electoral.

Se reitera que los trazos del nuevo diseño institucional de la Fepade significa incorporar esos nuevos métodos de trabajo y mejorar en forma gradual su funcionamiento mediante el uso de tecnologías avanzadas que se ajusten a los tiempos de la cultura digital que vivimos. Las metodologías de la investigación criminal del fraude electoral y otros delitos de esta materia deberán aplicarse con el propósito de localizar información que produzca conocimiento cierto o probable sobre los hechos y el autor o partícipes. La tecnificación de la investigación en materia de delitos electorales es garantía de imparcialidad y objetividad en el esclarecimiento de los hechos delictivos y en la búsqueda de la verdad. Además, resulta imprescindible para garantizar en términos de procuración de justicia electoral, los avances democráticos en el país.

Por otro lado, en el contexto de la prevención delictiva, la nueva estructura de la Fepade deberá introducir la posibilidad de ampliar la perspectiva en la investigación empírica. Con métodos que aporten datos claros y precisos sobre las incidencias que están ocurriendo en tiempo real previo a la preparación de los procesos electorales y durante su desarrollo.

El cambio de paradigma procesal en la investigación penal hace plausible ahora el desarrollo de investigaciones de contexto, a partir de cualquier medio de prueba obtenido lícitamente. El fraude electoral, por ejemplo, es un delito de elevada complejidad que requiere de un análisis de contexto, que implica la compren-

sión profunda del entorno social, político y económico en el que se consume y conserva por fallas estructurales y funcionales de las instituciones electorales. Lo anterior puesto que el fraude electoral es un delito que no se produce en forma aislada, sino que ocurre en contextos de macro-criminalidad.

Estas acciones preliminares de una investigación científica del delito de fraude electoral y de otros delitos en la materia, requieren de una estructura idónea dentro del diseño institucional del Ministerio Público de la Federación. Como se viene señalando, uno de los objetivos principales de dicha estructura radica en el impulso especializado que los servidores públicos darían a la investigación sobre una serie de acciones, que se ejecutan en los procesos electorales, tendentes a llevar a cabo un fraude electoral. De manera que, es de elevada importancia la creación de unidades de análisis criminalístico y criminológico, especializadas en materia de delitos electorales, particularmente el fraude electoral.

Dentro de esas unidades sus integrantes deberán especializarse en la identificación de fenómenos sociopolíticos, que, en algunas regiones o entidades federativas de nuestro país, impulsan acciones tendentes a provocar futuros fraudes electorales u otros delitos de similar naturaleza. La forma más eficaz de combatir esta cadena permanente de ilicitudes radica en el empleo de una metodología de la investigación, que conduzca detectar rápidamente las amenazas y vulnerabilidades que puedan materializarse en la comisión de ciertas conductas ilícitas. Por consiguiente, es importante que las unidades de análisis diseñen y ejecuten programas de trabajo dirigidos al desarrollo de las investigaciones de contexto en los delitos electorales. Su función primordial agruparía la prevención e investigación de contexto del delito de fraude electoral como un fenómeno prioritario dentro de su plan de persecución penal.

La primera estrategia de esta nueva estructura debería centrarse en el análisis de datos que han sido documentados por la propia institución y que aparecen en los Informes de Resultados publicados anualmente por Fepade.¹²⁷ Como puede observarse, estos datos desafortunadamente reflejan la incidencia delictiva

127 Para detalle ver: <http://www.fepade.gob.mx>

en materia electoral y cuyo incremento es significativo¹²⁸ desde la creación de la fiscalía especializada. Por lo tanto, la evidencia estadística disponible muestra claramente la importancia en términos de resultados, que puede darse a las investigaciones de contexto. Consecuentemente, la estrategia para combatir la impunidad en el delito de fraude electoral y otros delitos de índole similar está ligada al desarrollo de un trabajo de investigación multidisciplinario que debería estar a cargo de unidades de análisis criminalístico y criminológico, en las cuales la metodología del trabajo investigativo se enfocaría en acciones dirigidas al estudio de los siguientes puntos modulares:

- a. El contenido de las denuncias recibidas en los períodos que correspondan al estudio a realizar previo registro de información valiosa para investigaciones de contexto de aquellas denuncias que serán descartadas porque ha operado el fenómeno de la prescripción de la acción penal;
- b. La definición de criterios objetivos para trabajar los diversos patrones de comportamiento recurrentes en el fraude electoral que deriven de las denuncias de manera que puedan aplicarse técnicas adecuadas en investigaciones de contexto; y
- c. La agrupación de las denuncias de aquellos casos que posean suficientes datos o elementos de prueba y, por ende, posibilidades de éxito el ejercicio de la acción penal.

Así, con el anterior despliegue de acciones iniciales dirigidas a potenciar las capacidades institucionales mediante investigaciones de contexto en la Fepade, se obtendrían resultados significativos en el combate a la impunidad de casos denunciados que por el momento forman parte del elevado número de asuntos sin resolver que se acumulan y erosionan la vida democrática del país.

¹²⁸ A manera de ejemplo, tan solo en el periodo de 1994 a 2017 se presenta una tendencia a la alza en la comisión de delitos electorales: 26 mil posibles delitos electorales en 23 años. Si comparamos entre las elecciones presidenciales de 1994 (550) y las de 2012 (2 mil 451) el número se ha cuadruplicado. Para detalle ver Anexo único.

VII. CONCLUSIÓN

A manera de síntesis, interesa destacar algunas reflexiones. En primer lugar, no debe pasarse por alto que la era de la cultura digital facilita la investigación de los fenómenos delictivos. En este sentido, la creación de un modelo exclusivo para la investigación de delitos en materia electoral inicia con el diseño de un sistema de denuncias diferenciado, que funcione utilizando segmentación de casos y que haga uso de una plataforma tecnológica que reciba denuncias presenciales y anónimas. Es menester su incorporación inmediata e inclusión como herramienta preventiva de la actividad criminal en materia electoral.

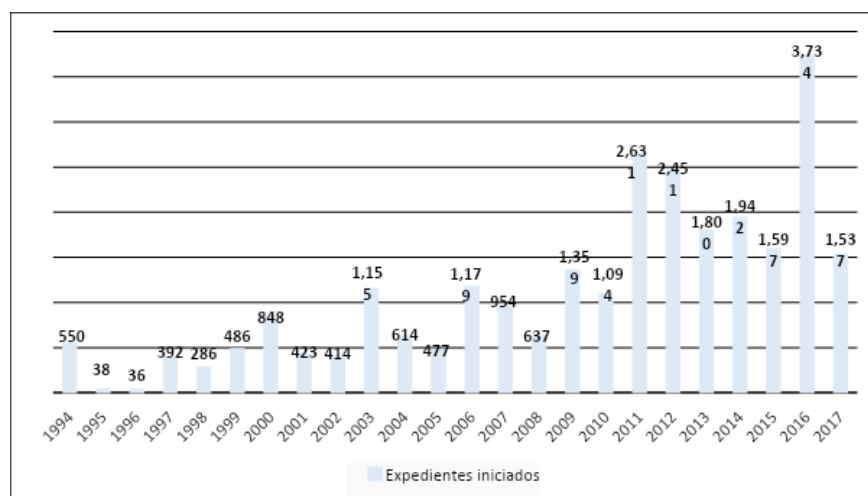
Por otro lado, el que ese modelo exclusivo impulse el análisis del fraude electoral y de otros delitos en materia electoral, indudablemente requiere de protocolos estandarizados de actuación mínima. Ello permitirá priorizar los contenidos de las denuncias bajo una serie de criterios objetivos que lleven a trabajar de inmediato aquéllas investigaciones que tengan mayores posibilidades de éxito y las restantes reservarlas para una investigación mesurada y reflexiva en los análisis de contexto.¹²⁹ De los análisis de contexto, uno de los más valiosos corresponde a aquéllos asuntos en lo que determine, en su caso, la correlación entre los delitos electorales y posibles actos de corrupción cometidos desde la función pública. Sin duda, el nuevo diseño institucional de la Fepade deberá responder a estos retos indeclinables en materia de procuración de justicia.¹³⁰

129 Consistente en una metodología que contribuye en obtener resultados en breve tiempo en la investigación de un delito electoral porque emplea la asociación y correlación de datos tales como personas, objetos, hechos, lugares, documentos, circunstancias, tiempos, fenómenos electorales y patrones de comportamientos que lleven a determinar algunos tipos de fraude electoral que incluye la identidad de autores y partícipes. La investigación de contexto indaga no solo al autor material de un fraude electoral sino también si tiene pertenencia a un aparato organizado de poder público o privado; cómo funciona y cuáles son las redes de complicidad con otros actores políticos o sociales interesados en la alteración o modificación de un proceso electoral. En esta clase de investigaciones participan especialistas de diversas disciplinas o áreas de conocimiento científico que mediante la técnica del análisis criminalístico y criminológico identifican elementos o componentes del fraude electoral u otros delitos de esta materia. Por tanto, la evidencia disponible que se registre en torno a este fenómeno delictivo hace factible la elaboración de programas de prevención del fraude electoral o de otros delitos con la participación ciudadana. Lo anterior sin descartar la metodología del despliegue operativo a que se refiere el artículo 28 segundo párrafo de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

130 A propósito de esta visión de organización y administración de las instituciones mexicanas tendientes a su democratización, es importante mencionar la opinión de Laurence Whitehead, cuando sostiene: "La democratización [...] tiene que incluir una dimensión colectiva, expresiva y de hecho simbólica, con el fin de generalizar la actitud de dirección y monitoreo mutuos que se requiere por parte de todos los participantes. Desde esta perspectiva el principal impedimento para fortalecer la responsabilidad puede no ser la dificultad de construir nuevas instituciones, sino la de romper la inercia de las antiguas." Para detalle ver: Whitehead, Laurence. Democratización. Teoría y Experiencia. 1ª ed., Fondo de Cultura Económica. México, 2011, pp. 161.

Finalmente, interesa subrayar que las reformas constitucionales y legales de 2008, 2014 y 2015 constituyen apenas los cimientos para la democratización de las instituciones de procuración de justicia y seguridad. Su objetivo fue garantizar investigaciones científicas y de calidad, con procesos judiciales y juicios justos, eficientes, oportunos e imparciales, que respeten y protejan derechos humanos. Queda al arbitrio de la voluntad política el que este objetivo se cumpla con el diseño moderno y eficaz de una fiscalía especializada para la investigación en materia de delitos electorales, que actualice sus metodologías para la investigación policial y criminalística de estos fenómenos delictivos, construya plataformas tecnológicas mediante la elaboración de protocolos de actuación mínima destinados a sistematizar la información de calidad que producirá prueba racional e inclusive, dirigidos a incorporar mecanismos de evaluación de la actividad de sus servidores públicos, para fortalecer la rendición de cuentas.

ANEXO ÚNICO. Número de expedientes iniciados por presuntos delitos electorales (1994-2017).



Fuente: Elaboración propia con base en documentos públicos. Fepade e informes sobre el Sistema de Justicia Penal Acusatorio. *Las cifras del año 2017 corresponden al mes de julio.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

DÍAZ SANTANA, Héctor, Revista “Amicus Curiae”, Año IV, Núm 3, de la División de Universidad Abierta y Educación a Distancia, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, Rene, Derecho Penal Electoral, 3ª ed., Editorial Porrúa, México, 1994.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Patricia Lucila, Manual de Derecho Procesal Penal, Principios, Derechos y Reglas, 1ªed., Fondo de Cultura Económica e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2018.

JIMÉNEZ HUERTA, Mariano, Derecho Penal Mexicano, 6ªed., Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.

MUÑOZ CONDE, Francisco, Teoría General del Delito, 3ªed., Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 2012.

NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales en su Contexto, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2008.

WHITEHEAD, Laurence, Democratización, Teoría y Experiencia, 1ª ed., Fondo de Cultura Económica. México, 2011.

LEGISLACIONES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos CPEUM.

Código Penal Federal CPF.

Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

LA INTEGRACIÓN DE LAS FIGURAS JURÍDICAS DE DOLO CIVIL Y DOLO PENAL AL TIPO PENAL DE “FRAUDE ELECTORAL” EN MÉXICO

Daniel Márquez¹³¹

“Profesor, ¿cuál es en su opinión, la mejor forma de gobierno?”. “La tiranía”. “Usted está bromeando”, balbuceó el estudiante, asustado. “No estoy bromeando en absoluto. Tiranía está muy bien, siempre y cuando sea atenuada por el tiranicidio. Y este es nuestro problema. Hoy tenemos un tirano sin rostro, el sistema de partidos, que no responde a nadie, y en contra del cual no hay tiranicidio que valga.”

Giuseppe Maranini¹³²

SUMARIO: I. *El principio de autenticidad electoral*. II. *Corrupción electoral, fraude electoral y la respuesta: la “ciudadanización” de las elecciones*. III. *El problema del desarrollo civilista en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. IV. *Conclusión extensa: la tipicidad del fraude electoral como posible solución al tema*. V. *Bibliografía*

¹³¹ "Investigador Titular en la UNAM"

¹³² Citado por Chiaberge, Riccardo; Un tiranno chiamato partitocrazia, Corriere della Sera, 15 ottobre 1992, p. 7, visible en: <http://archivio.corriere.it/Archivio/interface/slider.html#!Un-tiranno-chiamato-partitocrazia/NobwRADghgtgpmAXGA1nAngdwPYCcAmYANGAC5wAepSYAqhAASKCWuUEE2DAXgBbOwo-pLgAcouFsO5sAXgLABfALpA>.

I. EL PRINCIPIO DE AUTENTICIDAD ELECTORAL

La reforma de 12 de abril de 2019 al artículo 19 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite a los jueces ordenar la prisión preventiva oficiosa en el caso del “*uso de programas sociales con fines electorales*”, para algún sector de las autoridades esto permite considerar al “fraude electoral” como delito grave.¹³³

La pretensión de consecuencias de este tipo, se relaciona con la preservación de diversos principios constitucionales, como son: el de soberanía popular, de representación y el acceso al poder a través de procesos electorales.¹³⁴ Estos principios, complementados con otros (como los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia), que constituyen un núcleo que se puede identificar como “integridad electoral”. La integridad electoral se define como el conjunto de “principios internacionales, valores y estándares de elecciones aplicados universalmente a todos los países del mundo a través del ciclo electoral, que incluye el periodo pre-electoral, la campaña, el día de la votación y su epílogo.”¹³⁵

A nosotros nos interesa destacar el principio de elecciones auténticas, porque si la palabra “fraude” alude a engaño, o, por su etimología *frustra*, a lo “inútil”, entonces, la palabra auténtico proviene del latín *authenticus*, con el significado de original, que responde a sí mismo. En griego, la palabra *authentikós* se asocia a lo primordial o a todo lo que relaciona con un poder absoluto. La palabra *authentés* alude al que actúa por sí mismo, que toma la iniciativa o es dueño de sus actos. La palabra “auténtica” contiene la raíz *autos* (mismo) que está presente en palabras como autogobierno, autarquía, o autonomía. Así, en nuestra opinión, lo auténtico es contrario a lo fraudulento.

Este principio está plasmado en instrumentos internacionales, como el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948; el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966. La Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres y Justas, y el artículo 23, numeral I, inciso b) de la Convención Americana de Derechos Humanos.

¹³³ Véase la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de abril de 2019. Véase también Notimex, “AMLO advierte que el fraude electoral ya es un delito grave”, publicada por MVS el 10 de marzo de 2019, en: Nota de MVS Noticias: <https://bit.ly/31oDvvZ>

¹³⁴ Véase los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³⁵ Norris, Pippa, The New Research Agenda Studying Electoral Integrity, en *Electoral Studies*, 37-4, 2013, p. 2.

En una tesis aislada, derivada del juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en al analizar: “Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que) consagran los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida”, destacó:

“los elementos fundamentales de una elección democrática”, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.¹³⁶

Así, una conclusión temprana sería que todos los elementos que se incorporan a los procesos electorales construyen una “garantía” para que las elecciones cumplan con los principios constitucionales, en particular con el de autenticidad de las elecciones. Sin embargo, hay una serie de problemas, en particular el de corrupción, que incide en el tema electoral, por lo anterior debemos analizar el contenido de esos temas y destacar cómo se relacionan con el “fraude electoral”.

II. CORRUPCIÓN ELECTORAL, FRAUDE ELECTORAL Y LA RES-PUESTA: LA “CIUDADANIZACIÓN” DE LAS ELECCIONES

Si los principios electorales, entre ellos el de autenticidad de las elecciones, pretenden sustentar la integridad electoral, su violación nos lleva a la corrupción en materia electoral. Para María José Cruz Blanca, la corrupción electoral —en sentido amplio— se puede describir como aquel grupo de conductas ilícitas activas u omisivas que,

¹³⁶ Época: Tercera Época, Registro: 920859, Instancia: Sala Superior, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Apéndice (actualización 2001), t. VIII, P.R. Electoral, Materia(s): Electoral, Tesis: 90, p. 116, rubro: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado. -Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional.-29 de diciembre de 2000.-Mayoría de cuatro votos en este criterio.-Ponente: Reyes Zapata, Mauro Miguel.-Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.-El Magistrado José Fernando Ojeto Martínez Porcayo no intervino, por excusa.-Secretario: Juan Manuel Sánchez Macías.

contraviniendo las normas que rigen el correcto funcionamiento de la actividad pública electoral, tienen por finalidad alterar los legítimos resultados que debían haberse proclamado tras la celebración de un proceso electoral pudiendo ser ejecutadas tanto por particular como por funcionario público, en beneficio patrimonial o simplemente buscando cuotas de poder, lo que podrá derivar en eventuales responsabilidades de carácter administrativo, penal y/o político.¹³⁷

Así, las violaciones electorales pueden ser civiles, administrativas, políticas o penales, sin embargo, siempre que se realice cualquier acto u omisión que tienda a vulnerar el principio de autenticidad en las elecciones existirá corrupción electoral.

No obstante, un segmento de la doctrina afirma que términos tales como “periódica”, “libre”, “justa” y “auténtica” no tienen un contenido fácilmente verificable y se utilizan a menudo de modo subjetivo, dirigiéndose a los que se supone que comparten los mismos valores y perspectivas. En la práctica puede ser más fácil determinar qué no es una elección libre, justa o auténtica, centrándose en los signos de influencia manifiesta del exterior, en un sistema de un solo candidato y de partido único que no deja posibilidad de elegir o en la intimidación del electorado.¹³⁸

En México tenemos ejemplos históricos de elecciones que han sido severamente cuestionadas. Porfirio Díaz emitió el Plan de la Noria de 9 de noviembre de 1871, para luchar en contra de la reelección del entonces presidente Benito Juárez, y destacó: “que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y ésta será la última revolución”; principio que refrendó el 10 de enero de 1876 en el Plan de Tuxtepec. Sin embargo, en el libro La sucesión presidencial de 1910, escrito en 1908, por Francisco I. Madero, el propio Madero escribió: el general Díaz ha cometido grandes faltas; dos veces se levantó en armas contra el gobierno constituido, (...). El pretexto para dichas revoluciones, fue que era una amenaza para las instituciones la reelección indefinida de los mandatarios y proclamaba en el Plan de Tuxtepec el principio de no reelección. A pesar de tan solemne promesa a la Nación, se ha

¹³⁷ Cruz Blanca, José María, “La corrupción pública en la actividad electoral. Delitos que integran la corrupción pública electoral versus delitos cometidos por particulares contra la actividad pública electoral”, en: Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 20-33 (2018), p. 5. (visible también en: <http://criminet.ugr.es/recpc/20/recpc20-33.pdf>).

¹³⁸ Goodwin-Gill, Guy S., Elecciones libres y justas, edición nueva y ampliada, Unión Interparlamentaria Mundial, diciembre de 2005, pp. 105-106.

reelegido 5 veces.¹³⁹ Como se advierte cumplir sus promesas no es propio de algunos gobernantes mexicanos.

En 1910, días antes de las elecciones, Francisco I. Madero es acusado de rebelión y se le encarcela en San Luis Potosí. Porfirio Díaz se reelige. Los partidos Antirreeleccionista y Nacionalista Democrático demandan la nulidad de los comicios. Madero sale en libertad bajo fianza y huye a Estados Unidos, el 5 de octubre de 1910, desde su exilio emite el Plan de San Luis en donde declara nulas las elecciones de presidente, vicepresidente, magistrados de la Suprema Corte de Justicia, diputados y senadores, y establece el 20 de noviembre para el inicio de la Revolución.¹⁴⁰ Lo demás está en los libros de historia, Francisco I. Madero gana las elecciones de 1911 y permanece en la presidencia hasta febrero de 1913. En la llamada “Decena Trágica” es asesinado, el 22 de febrero de 1913, por órdenes de Victoriano Huerta, quien tenía el apoyo del embajador de Estados Unidos.

Más adelante en nuestra historia, la reelección de Álvaro Obregón lleva a su asesinato el 17 de julio de 1928, se celebran elecciones extraordinarias el 17 de noviembre de 1929, el candidato del Partido Nacional Antirreeleccionista José Vasconcelos, denunció un fraude a favor de Pascual Ortiz Rubio, candidato del Partido Nacional Revolucionario, imputado al entonces presidente Plutarco Elías Calles.

Para 1940, durante el periodo de gobierno de Lázaro Cárdenas, compiten el general Manuel Ávila Camacho, por el Partido de la Revolución Mexicana contra Juan Andrew Almazán del Partido Revolucionario de Unificación Nacional, las elecciones del 7 de julio de 1940 estuvieron marcada por la violencia, robo de urnas y obstrucción del voto. Finalmente triunfó Manuel Ávila Camacho, bajo la acusación de “fraude electoral”.

Durante el gobierno de Miguel Alemán Valdés, en las elecciones de 6 de julio de 1952, la presidencia la disputan Adolfo Ruiz

¹³⁹ Madero, Francisco I., La sucesión presidencial de 1910, edición facsimilar 1908, est. int. María Teresa Franco, México, H. Cámara de Diputados LXI Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, 2010, pp. 554-556.

¹⁴⁰ Cfr. Leal, Juan Felipe, Villaseñor, José, La clase obrera en la historia de México, En la Revolución de 1910-1917, México, Siglo XXI, 1988, p. 102. Cervantes Varela, Andrés, Elecciones 2000: ¡salvemos a México! Coalición opositora o continuismo priísta, México, Plaza y Valdés, 1999, pp. 15-16.

Cortines del Partido Revolucionario Institucional, Miguel Henríquez Guzmán de la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (Partido Constitucionalista Mexicano), Efraín González Luna del Partido Acción Nacional y Vicente Lombardo Toledano por el Partido Popular, se denunció que los representantes de la oposición no fueron aceptados por los presidentes de casilla; que las autoridades de las casillas realizaron el conteo de los votos sin permitir el acceso a la oposición y/o sin darle a sus representantes copia de las actas de escrutinio; se denunciaron diversas formas de coacción del voto, así como la constante presencia de brigadas ambulantes de trabajadores que votaron por el PRI.¹⁴¹

En 1987 surge una Reforma Electoral que instituye el Código Federal Electoral de 29 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987, producto de la presión de los partidos de oposición. No obstante ese marco jurídico, en el México del siglo XX, las elecciones presidenciales de 6 de julio de 1988, donde se presentaron Carlos Salinas de Gortari por el Partido Revolucionario Institucional, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano por el Frente Democrático Nacional y Manuel de Jesús Clouthier del Rincón del Partido Acción Nacional, durante el proceso electoral se denunció: publicación tardía de la ubicación de las casillas, el borrado de la tinta indeleble y padrones electorales incompletos. Entre las 17:00 y 18:00 horas “hubo una pausa en el flujo de información” lo que se conoce como la “caída del sistema”.¹⁴² Lo anterior propicia el nacimiento del Partido de la Revolución Democrática.

El 14 de agosto de 1990 se emite el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, durante su vigencia 11 de octubre de 1990 surgen órganos electorales como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, también se afirma la “ciudadanización y profesionalización” del Instituto y, además, se instituyó la “credencial para votar con fotografía”.

¹⁴¹ Elisa Servín, Ruptura y oposición. El movimiento henriquista, 1945-1954, México, Cal y Arena, 2001, p. 337-340.

¹⁴² Como lo destaca Roderic Ai Camp: “La mayoría de los observadores de las elecciones de 1988 creen que el PRI recurrió a prácticas fraudulentas” (véase: Ai Camp, Roderic, La política en México. El declive del autoritarismo, 4ª ed., aumentada y puesta al día, México, Siglo XXI, 2000, p. 245).

Como se advierte, la respuesta a las sospechas relacionadas con el fraude en los procesos electorales fue la “ciudadanización de las elecciones”. Sin embargo, debemos preguntarnos: ¿realmente México contaba con ciudadanos capaces de entender la trascendencia de este cambio? En nuestra opinión la respuesta es no.

III. EL PROBLEMA DEL DESARROLLO CIVILISTA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La justicia electoral en México tiene diversos periodos, entre ellos: 1977-1986 que incorpora el recurso de reclamación en contra de las decisiones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados; 1987-2003, cuando surge un órgano de carácter administrativo, el Tribunal de lo Contencioso Electoral (1988); ante las críticas al mecanismo contencioso administrativo, surge el Tribunal Federal Electoral en 1990 y en 1996 aparece el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹⁴³

En otro orden de ideas es necesario destacar el contenido de los criterios de jurisprudencia de la Primera Época de la Sala Central del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde se interpreta el artículo 287 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relacionan con el dolo, el error y su prueba. La trascendencia de este análisis radica en que mostrará el peso “civilista” en las decisiones de esa Sala Central en ese periodo y su impacto en la delimitación jurídica del “fraude electoral”.¹⁴⁴ Así podemos destacar:

¹⁴³ Para una historia detallada véase: Areola Ayala, Álvaro, La justicia electoral en México. Breve recuento histórico, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

¹⁴⁴ La integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un ejemplo, en una primera instancia sus integrantes eran: José Fernando Franco González Salas, como presidente entre 1990 y 1996, quien es egresado de la Universidad de Warwick (administración y ciencia política) y de la Escuela Libre de Derecho (abogado), con carrera como funcionario público y con experiencia docente en Derecho Laboral, Administrativo (I-II) y de Derecho Electoral y Parlamentario; José Luis de la Peza Muñozcano se conoce que es egresado de la Escuela Libre de Derecho, profesor de Derecho Romano, Derecho Mercantil y Derecho Civil, fue fundador del Tribunal de lo Contencioso Electoral, presidente de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral y magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Cipriano Gómez Lara, gran procesalista, que impartió Teoría General del Proceso y los dos cursos de Derecho Procesal Civil; Daniel Mora Fernández, era profesor de Derecho Fiscal; y Javier Patiño Camarena especialista en temas laborales y sociales, fue servidor público y maestro de Derecho Constitucional y de Garantías Individuales y Sociales. Otros magistrados de esa Sala Central fueron: José de Jesús Orozco Henríquez, especializado en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, magistrado de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral en el periodo 1990-1986; José Fernando Ojeto Martínez Porcayo, en 1987 fue nombrado magistrado supernumerario del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Desde 1990 ocupa el cargo de magistrado propietario del Tribunal Federal Electoral. En el año 2000 se puede identificar como magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a: José Fernando Ojeto Martínez Porcayo, como presidente; a los magistrados: Leonel Castillo González, Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José de Jesús Orozco Henríquez, José Luis de la Peza y Mauro Miguel Reyes Zapata.

La integración de las figuras jurídicas de dolo civil y dolo penal
al tipo penal de “fraude electoral” en México

1. *La existencia del dolo no puede establecerse por presunción, sino que debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos, por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada.*¹⁴⁵
2. Cuando se asiente en el acta de escrutinio y cómputo que se extrajeron de las urnas boletas en un número mayor que el de electores registrados en las listas nominales, queda demostrado que dolosamente se depositaron más boletas o bien que hubo error en el cómputo. Para verificar que esas *irregularidades pudieran ser determinantes* para el resultado de la votación se debe proceder a restar, en cada caso, del número de votos computados a favor de la fórmula ganadora, el número de votos extraídos de las urnas en exceso del de electores asentados en las actas y si el resultado es, que a pesar de esta sustracción sigue quedando en primer lugar de la votación la fórmula registrada como ganadora originalmente, este Tribunal considera que los comprobados errores y conductas supuestamente dolosas no fueron determinantes en el resultado de la votación.¹⁴⁶
3. (Si) hay un *error* que el Tribunal no puede pasar inadvertido y para saber si es *determinante* para el resultado de la votación, tendrá que acudir a los datos relativos a los votos obtenidos por los partidos que obtuvieron el primero y el segundo lugares y comparar la diferencia de estas votaciones con el número de votos sobrantes, de tal manera que si se deducen los votos sobrantes del número de los obtenidos por el partido en primer lugar y se altera con ello el resultado de la votación, el error fue determinante y debe declararse la nulidad de la votación recibida en esa casilla.¹⁴⁷

145 Clave de publicación: Sala Central. SC1ELJ 08/91, rubro: 8. DOLO. PRUEBA DEL. Esta tesis se encuentra publicada en la Memoria 1991, p. 213, así como en la Memoria 1994, Tomo II, p. 684.

146 Clave de publicación: Sala Central. SC1ELJ 09/91, rubro: 9. ERROR EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. CUANDO NO ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, TESIS DE JURISPRUDENCIA. J.9/91. Primera Época. Sala Central. Materia Electoral. (SC009.1 EL3) J.9/91. Esta tesis se encuentra publicada en la Memoria 1991, pp. 213-214, así como en la Memoria 1994, t. II, pp. 684-685.

147 Clave de publicación: Sala Central. SC1ELJ 11/91, rubro: 11. ERROR EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. INTERPRETACIÓN PARA LOS EFECTOS DE LA CAUSA DE NULIDAD, TESIS DE JURISPRUDENCIA. J.11/91. Primera Época. Sala Central. Materia Electoral. (SC011.1 EL58) J.11/91. Esta tesis se encuentra publicada en la Memoria 1991, pp. 214-215, así como en la Memoria 1994, t. II, p. 685, en donde se señala que fue derogada por reforma legal de 1993.

4. *El error debe entenderse como cualquier idea o expresión no conforme a la verdad o que tenga diferencia con el valor correcto y que jurídicamente implica la ausencia de mala fe; el dolo debe entenderse como una conducta que lleva implícita el engaño, el fraude, la simulación o la mentira. El error o dolo será determinante para el resultado de la votación.*¹⁴⁸
5. Para que se declare la nulidad de la votación recibida en caxilla, no es suficiente que se acredite que medió error o dolo en la computación de los votos sino que además es indispensable que beneficie a uno de los candidatos o fórmula de candidatos y ello sea determinante para el resultado de la votación.¹⁴⁹
6. (Error o dolo como causal de nulidad) Esta causal de nulidad se compone de tres elementos: 1) *Error o dolo* en la computación de los votos; 2) Que ese error o dolo *beneficie* a uno de los candidatos o fórmula de candidatos; 3) Que esto sea determinante para el resultado de la votación. Por lo anterior, el error debe entenderse en el sentido clásico de cualquier idea o expresión no conforme a la verdad o que tenga diferencia con el valor exacto y que jurídicamente implica la ausencia de mala fe; por lo contrario, el dolo es una conducta que lleva implícito el engaño, fraude, simulación o mentira.¹⁵⁰
7. La buena fe en las actuaciones de los órganos electorales y de los partidos políticos se presume, dado que el dolo como elemento subjetivo debe ser acreditado plenamente.¹⁵¹

148 Clave de publicación: Sala Central. SC1ELJ 12/91, rubro: 12. ERROR O DOLO EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. CUANDO ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN. TESIS DE JURISPRUDENCIA. J.12/91. Primera Época. Sala Central. Materia Electoral. (SC012.1 EL9) J.12/91. Esta tesis se encuentra publicada en la Memoria 1991, p. 215, así como en la Memoria 1994, t. II, p. 685.

149 Clave de publicación: Sala Central. SC1ELJ 13/91, rubro: 13. ERROR O DOLO EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. CUANDO ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN EL NÚMERO DE VOTOS COMPUTADOS EN EXCESO EN RELACIÓN AL TOTAL DE ELECTORES QUE SUFRAGARON. TESIS DE JURISPRUDENCIA. J.13/91. Primera Época. Sala Central. Materia Electoral. (SC013.1 EL7) J.13/91. Esta tesis se encuentra publicada en la Memoria 1991, p. 216, así como en la Memoria 1994, t. II, p. 685.

150 Clave de publicación: Sala Central. SC1ELJ 14/91, rubro: 14. ERROR O DOLO EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. ELEMENTOS QUE DEBE CONSIDERAR EL JUZGADOR PARA EL ANÁLISIS DE LA CAUSA DE NULIDAD POR. TESIS DE JURISPRUDENCIA. J.14/91. Primera Época. Sala Central. Materia Electoral. (SC014.1 EL6) J.14/91. Esta tesis se encuentra publicada en la Memoria 1991, p. 216, así como en la Memoria 1994, t. II, p. 685.

151 Clave de publicación: Sala Central. SC1ELJ 15/91, rubro: 15. ERROR O DOLO EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. EL PARTIDO POLÍTICO RECURRENTE DEBE DISTINGUIR A CUAL DE LAS DOS IRREGULARIDADES SE REFIERE EN SU IMPUGNACIÓN. TESIS DE JURISPRUDENCIA. J.15/91. Primera Época. Sala Central. Materia Electoral. (SC015.1 EL8) J.15/91. Esta tesis se encuentra publicada en la Memoria 1991, p. 216, así como en la Memoria 1994, t. II, p. 685.

La integración de las figuras jurídicas de dolo civil y dolo penal
al tipo penal de “fraude electoral” en México

8. El dolo jamás se puede presumir, sino que tiene que acreditarse plenamente, por lo que, si el dolo no se prueba, se presume la buena fe en la actuación de los miembros de la mesa directiva de casilla y, consecuentemente, el estudio de dicha impugnación debe hacerse sobre la base de un posible error.¹⁵²
9. Cuando existen discrepancias determinantes entre el número de votos extraídos de la urna y la cantidad asentada en el acta respectiva como votación total.¹⁵³
10. No basta que se pruebe que sufragaron sin tener derecho a ello un número determinado de electores, sino que además esa conducta debe ser determinante para el resultado de la votación.¹⁵⁴
11. El Tribunal Federal Electoral no tiene facultades para investigar la comisión de posibles ilícitos penales y para determinar si alguna conducta constituye un delito aun cuando sea de carácter electoral, toda vez que estas facultades corresponden a las autoridades competentes.¹⁵⁵
12. La votación recibida en casilla será nula si se ejerce violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación. Para que se configure dicha causal de nulidad, es necesario que el recurrente acredite los siguientes extremos: que se ejerció violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y que dicha violen-

¹⁵² Clave de publicación: Sala Central. SC1ELJ 16/91, rubro: 16. ERROR O DOLO EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. ESTUDIO DE LA IMPUGNACIÓN GENÉRICA, TESIS DE JURISPRUDENCIA. J.16/91. Primera Época. Sala Central. Materia Electoral. (SC016.1 EL5) J.16/91. Esta tesis se encuentra publicada en la Memoria 1991, pp. 216, 217, así como en la Memoria 1994, t. II, pp. 685-686.

¹⁵³ Clave de publicación: Sala Central. SC1ELJ 18/91, rubro: 18. ERROR O DOLO EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. SE ACTUALIZA LA CAUSA DE NULIDAD CUANDO EXISTEN DISCREPANCIAS DETERMINANTES ENTRE EL NÚMERO DE VOTOS EXTRAÍDOS DE LA URNA Y LA CANTIDAD ASENTADA EN EL ACTA RESPECTIVA COMO VOTACIÓN TOTAL. TESIS DE JURISPRUDENCIA. J.18/91. Primera Época. Sala Central. Materia Electoral. (SC018.1 EL4) J.18/91. Esta tesis se encuentra publicada en la Memoria 1991, p. 217, así como en la Memoria 1994, t. II, p. 686, en donde se señala que fue derogada por reforma legal de 1993.

¹⁵⁴ Clave de publicación: Sala Central. SC1ELJ 40/91, rubro: 40. SUFRAGAR SIN CREDENCIAL PARA VOTAR O SIN APARECER EN LA LISTA NOMINAL DE ELECTORES. SU INTERPRETACIÓN PARA LOS EFECTOS DE LA CAUSA DE NULIDAD. TESIS DE JURISPRUDENCIA. J.40/91. Primera Época. Sala Central. Materia Electoral. (SC040.1 EL23) J.40/91. Esta tesis se encuentra publicada en la Memoria 1991, pp. 224-225, así como en la Memoria 1994, t. II, p. 689.

¹⁵⁵ Clave de publicación: Sala Central. SC1ELJ 42/91, rubro: 42. TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. CARECE DE COMPETENCIA EN MATERIA PENAL, TESIS DE JURISPRUDENCIA. J.42/91. Primera Época. Sala Central. Materia Electoral. (SC042.1 EL6) J.42/91. Esta tesis se encuentra publicada en la Memoria 1991, p. 225, así como en la Memoria 1994, t. II, p. 689.

cia física o presión fue determinante para el resultado de la votación; en la inteligencia de que por “violencia física” se entienden aquellos actos materiales que afectan la integridad física de las personas y la “presión” implica ejercer apremio o coacción moral sobre las personas, siendo la finalidad en ambos casos el provocar determinada conducta que se refleje en el resultado de la votación de manera decisiva.¹⁵⁶

13. El Tribunal carece de facultades para anular votos en lo individual.¹⁵⁷

Como se advierte, de manera correcta se destaca que el dolo debe entenderse como una conducta que lleva implícita el engaño, el fraude, la simulación o la mentira, sin embargo, se le acota con la idea de que “será determinante para el resultado de la votación”.

En torno a la reforma electoral de 1990, en otro trabajo, expresé que pretendió eliminar la inseguridad jurídica en la materia, derivada de conflictos como el de 1988, para lo anterior estableció un esquema sustentado en un árbitro electoral compuesto de sector administrativo con la misión de organizar las elecciones y vigilar (fiscalizar) las elecciones; y, por otra parte, integró un sector contencioso electoral, que poco a poco se fue especializando hasta sustentarse en un órgano jurisdiccional, apoyado en un sistema de medios de impugnación, para dar la necesaria certeza jurídica a lo electoral, no obstante, la realidad política del país nos demuestra hasta dónde el diseño ha sido rebasado.¹⁵⁸

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tiene reformas de 24 de septiembre de 1993; 31 de octubre de 1993; en 1994 surge la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; de 31 de octubre de 1996; de 22 de noviembre de 1996; de 24 de junio de 2002.

156 Clave de publicación: Sala Central. SC1ELJ 43/91, rubro: 43. VIOLENCIA FÍSICA O PRESIÓN. EXTREMOS QUE SE DEBEN ACREDITAR PARA QUE SE CONFIGURE LA CAUSAL DE NULIDAD POR. TESIS DE JURISPRUDENCIA. J.43/91. Primera Época. Sala Central. Materia Electoral. (SC043.1 EL9) J.43/91. Esta tesis se encuentra publicada en la Memoria 1991, p. 225, así como en la Memoria 1994, t. II, pp. 689-690.

157 Clave de publicación: Sala Central. SC1ELJ 44/91, rubro: 44. VOTOS EN LO INDIVIDUAL. INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL PARA DECLARAR SU NULIDAD. TESIS DE JURISPRUDENCIA. J.44/91. Primera Época. Sala Central. Materia Electoral. (SC044.1 EL6) J.44/91. Esta tesis se encuentra publicada en la Memoria 1991, p. 226, así como en la Memoria 1994, t. II, p. 690.

158 Márquez Gómez, Daniel, “La fiscalización electoral y la reforma de 2007: hechos jurídicos y olvidos”, en Ackerman Rose, John Mill (coord.), Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad, México, UNAM-Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez, 2011, p. 243.

Por su parte, los criterios de jurisprudencia de la Sala Central de la Segunda Época se relacionan con temas “*coaliciones*” y “*decomiso*”, como se advierte de las tesis: Tesis XVIII/2004 y Tesis XII/2004, llama la atención el contenido de la última, en donde se hace un intento de volver al derecho público, específicamente el derecho penal, en los temas electorales, destaca:

En los casos en que el autor de un ilícito obtenga un beneficio económico, como producto o resultado de dicha conducta, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido, es decir, además de cumplir con su función sancionatoria típica, debe realizar una función equivalente al decomiso de dicho beneficio. Se toma como punto de partida la institución jurídica desarrollada por el derecho penal denominada decomiso, contenida en el artículo 40 del Código Penal Federal. El decomiso consiste en que todos los objetos en los cuales recayó el ilícito, así como los que derivaron de su comisión, sean sustraídos del patrimonio del autor del ilícito. (...). En el derecho penal, el decomiso es considerado como una pena accesoria expresamente prevista por la ley; pero como ya se vio que la razón del decomiso en el derecho penal permanece en el derecho administrativo sancionador, debe considerarse que una parte de la sanción debe cumplir una función similar o equivalente al decomiso. Considerar lo contrario, derivaría en un fraude a la ley, al permitir que una conducta ilícita sirviera como medio para que el que la cometa, pueda obtener un beneficio, no obstante que fuera sancionado por la autoridad competente, conforme a las leyes aplicables al caso. (...).¹⁵⁹

Sin embargo, a pesar de ese conjunto de reformas y todo el aparato institucional, las elecciones de 2 de julio de 2006, en las participaron Andrés Manuel López Obrador por el Partido de la Revolución Democrática-Coalición por el Bien de Todos, Felipe Calderón Hinojosa del Partido Acción Nacional, Roberto Madrazo Pintado del Partido Revolucionario Institucional-Alianza por México; Patricia Mercado del Partido Social Demócrata y Roberto Cam-

159 Partido Revolucionario Institucional, vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral, rubro: MULTA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. SI LA INFRACCIÓN ES DE CARÁCTER PATRIMONIAL DEBE CUMPLIR UNA FUNCIÓN SIMILAR O EQUIVALENTE AL DECOMISO. Tercera Época: Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 705 y 706.

pa Cifrián del Partido Nueva Alianza, fueron muy cuestionadas ante las acusaciones de “fraude electoral”. El día 3 de agosto del 2006, 61 investigadores y científicos de diversas disciplinas, concluyeron que en la elección de presidente de la república del 2 de julio del 2006 hubo anomalías numéricas lo suficientemente evidentes que no permiten decir que se haya cumplido con el principio rector de certeza. 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 2006, de la Comisión Dictaminadora, en el caso de la participación del Presidente Vicente Fox en los comicios, que: *Las declaraciones del mandatario se constituyeron en riesgo para la validez de los comicios*. Sin embargo, no hubo sanción, la respuesta fue la impunidad.

A pesar de lo anterior,¹⁶⁰ algunos actores académicos relevantes descalificaron la idea de fraude: *El 12 de julio de 2006 no hubo un fraude electoral en México. Las denuncias que, en su momento, presentó el candidato de la Colación por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), y que sembraron la duda en muchos de sus seguidores, carecieron de pruebas y, más allá de la sospecha no pudieron sostenerse. Errores e irregularidades sí, pero fraude no.*¹⁶¹

En las elecciones de 2010, desde los gobiernos Federal y estatales, sin importar el signo político, se infringió el marco normativo electoral. Así, al resolver el recurso de apelación derivado del expediente: SUP-RAP-119/2010 y acumulados SUP-RAP-123/2010 y SUP-RAP-125/2010, donde fueron recurrentes el Partido Revolu-

¹⁶⁰ Como lo destaca La Revista Proceso: Durante siete años la revista Proceso litigó en todas las instancias a nivel nacional e internacional para que el IFE abriera los paquetes electorales y se revisaran las boletas utilizadas en la elección del 2006. En todo momento la decisión de las autoridades electorales fue rechazar la petición bajo el argumento de que se trataba de un asunto de seguridad nacional. Mientras que el tribunal electoral y la Suprema Corte de Justicia arguyeron que no se trataba de un tema de acceso a la información, sino uno de índole estrictamente electoral, reservado a los partidos políticos. El destino tiene su ironía, pareciera que a partir de la decisión de la ONU notificada el 22 de agosto de que en la petición de acceso a las boletas electorales no opera el artículo 19 del Pacto, referido a la libertad de expresión, con la orden del IFE de reciclar las boletas utilizadas en la elección de 2006, lo que en realidad se recicla es la tradición del fraude electoral en México, esa costumbre que ya lleva más de un siglo de no permitir la limpieza de los procesos electorales cuando están repletos de manchas y lo peor del caso es que todo indica que dicha costumbre seguirá siendo el sello de la clase política mexicana, independientemente del partido que gobierne. (Véase: Gil Olmos, José, Un siglo de fraudes, en Revista Proceso de 11 de septiembre de 2013, visible en: <https://www.proceso.com.mx/352522/un-siglo-de-fraudes>, consultado el 17 de octubre de 2019).

¹⁶¹ Salazar Ugarte, Pedro, “Un fraude que no fue, una elección eterna y una reforma pendiente”, en: Peschard, Jacqueline (coord.), 2 de julio. Reflexiones y alternativas, México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas, SITEA, 2007, p. 65.

cionario Institucional, el Partido Acción Nacional y Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, en su carácter de Titular del Ejecutivo Federal,¹⁶² se destaca en el resolutive tercero: *TERCERO. El Titular del Poder Ejecutivo Federal es responsable de infringir el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al difundir propaganda gubernamental los días treinta de junio y primero de julio de dos mil diez.* Lastimosamente en la parte considerativa de la sentencia se establece que: *el artículo 41, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que las infracciones a lo dispuesto en dicha base, serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral, constituye una norma del tipo imperfecta, para los casos en los que el Presidente de la República infrinja el segundo párrafo del Apartado C de la citada Base III, al omitirse establecer alguna sanción, en la propia constitución o la ley.* Lo anterior les permite concluir que: *si ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales está previsto un catálogo de sanciones a imponer al Presidente de la República por violación directa a la prohibición de difundir propaganda gubernamental en tiempo prohibido, esta Sala Superior considera que no es factible determinar una sanción.*

El 13 de noviembre de 2007 se publica en el Diario Oficial de la Federación reformas al 41 Constitucional en materia de fiscalización, así, el 14 de enero de 2008 fue publicado un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el criterio de jurisprudencia de la Sala Central de la Tercera Época, con número 29/2010, aparece *el concepto de “fraude a la ley”*.¹⁶³ Ese concepto de “fraude a la ley” se reitera en algunos criterios de la Quinta Época, como son: la jurisprudencia 42/2014, en donde se destaca que el fraude a la ley puede actualizarse si el actor pudiera crear artificioamente actos o reclamar los inocuos,

¹⁶² Se responsabilizaba por la emisión de la resolución CG269/2010 de 21 de julio de 2010, en la que se afirmaba: que parte del contenido del mensaje de 15 de junio de 2010 emitido por el Titular del Ejecutivo Federal era violatorio de la prohibición prevista en el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2, párrafo 2 y 347, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁶³ Ana Gabriela Guevara Espinoza y otros, vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral, Jurisprudencia 29/2010, rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, núm. 7, 2010, pp. 38 y 39.

con el único objeto de eludir su obligación de cumplir con la ley.¹⁶⁴ En la tesis LXXXIX/2016, donde en torno al posicionamiento personalizado, permanente o preponderante de los dirigentes de partidos políticos en promocionales, se destacó: que puedan implicar un fraude a la constitución o la ley o abusos del derecho de los partidos al uso de sus prerrogativas.¹⁶⁵

En 2014, una reforma constitucional rediseñó la institución electoral y le dio carácter nacional. El objetivo fue homologar los procesos electorales a nivel local y federal, para asegurar su efectividad. De esa forma se creó el Instituto Nacional Electoral (INE).

Sin embargo, en el contencioso electoral, sigue la línea de invocar el “fraude a la ley” como se desprende de la jurisprudencia 6/2019, en donde se afirma: *Con el objeto de evitar conductas que puedan constituir una simulación o fraude a la ley —como el posicionamiento personalizado indebido de un dirigente, militante, simpatizante o vocero, mediante una presencia preponderante, permanente e injustificada— podrá inferirse que existe uso indebido de la pauta cuando se incumpla con el deber de diligencia mínimo exigido, usando las prerrogativas con la intención preponderante de posicionar a alguien y no al propio partido.*¹⁶⁶

Con las decisiones destacadas, queda la idea de que como lo destaca Alejandro Díaz Domínguez: Existen algunas razones estratégicas por las cuales resulta conveniente para los jueces no resolver en contra de las élites relevantes. Baste decir que casi tres de cada cuatro magistrados electorales que pasaron por el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) trabajaron en el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) o en el TEPJF y que tres de ellos ahora son ministros de la Suprema Corte (Franco, 2012).¹⁶⁷

164 Roberto Alejandro Meza García, vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral y otra, Jurisprudencia 42/2014, rubro: PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA CUANDO SE RECLAMAN ACTOS DE DOS O MÁS RESPONSABLES. RESULTA VÁLIDA ANTE CUALQUIERA DE ÉSTAS. Quinta Época. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, núm. 15, 2014, pp. 52, 53 y 54.

165 Partido Verde Ecologista de México, vs. Sala Regional Especializada, Tesis LXXXIX/2016, rubro: PROMOCIONALES DE DIRIGENTES DE PARTIDOS POLÍTICOS EN RADIO Y TELEVISIÓN. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERAR SU RAZONABILIDAD. Quinta Época. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, núm. 19, 2016, pp. 66 y 67.

166 Edmundo Said Chevalier Alcázar y otro, vs. Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, Jurisprudencia 6/2019, rubro: USO INDEBIDO DE PAUTAS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICAR LA POSIBLE SOBREEXPOSICIÓN DE DIRIGENTES, SIMPATIZANTES, MILITANTES O VOCEROS DE PARTIDOS POLÍTICOS EN RADIO Y TELEVISIÓN, Sexta Época, Pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

167 Díaz Domínguez, Alejandro, El tribunal electoral y los gastos de los partidos políticos en México, en: Perfiles Latinoamericanos, vol.24, no.47, México ene./jun. 2016.

IV. CONCLUSIÓN EXTENSA: LA TIPICIDAD DEL FRAUDE ELECTORAL COMO POSIBLE SOLUCIÓN AL TEMA

Fernando Castellanos Tena destaca que en materia penal el tipo es la razón de ser de la antijuridicidad.¹⁶⁸ Rafael Márquez Piñero, afirma que la antijuridicidad es única, para todas las ramas del Derecho, existen injustos administrativos, mercantiles, civiles y obviamente también injustos penales.¹⁶⁹ Fernando Castellanos Tena, para estudiar los elementos constitutivos del delito (entiéndase acto ilícito), en un plano estrictamente lógico, se debe observar si existe conducta. Luego verificar la tipicidad. Después analizar las justificantes o excluyentes de responsabilidad y, en caso negativo, constatar la antijuridicidad; posteriormente, determinar la presencia de capacidad intelectual y volitiva del agente, para obtener la imputabilidad y finalmente establecer si ese agente actuó culpablemente.¹⁷⁰

La palabra fraude proviene del latín *fraus*, *fraudis*, *frus*, *frudis*, *frustra*, que significa engaño o daño derivado de un engaño, en vano, inútilmente; proviene de la raíz indoeuropea *dwer*: arruinar por engaño. En la materia electoral se considera al “fraude electoral”, como un delito electoral, que: *Consiste en votar dos o más veces en la misma elección o votar sin tener derecho a ello. En la mayoría de las legislaciones latinoamericanas se regula esta clase de delitos.*¹⁷¹ En el Diccionario Jurídico Mexicano se destaca que la palabra fraude significa: engañar, usurpar, despojar, burlar.¹⁷²

En materia penal, el artículo 386 del Código Penal Federal destaca: *Comete el delito de fraude el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido.* La doctrina destaca que el “fraude electoral (es) el recurso a acciones clandestinas para alterar los resultados electorales”.¹⁷³ Como se advierte, en la segunda delimitación está presente el elemento normativo “ilícito”, el elemento subjetivo: “engaño” o “error”, y el lucro o la ganancia,

168 Cfr. Castellanos Tena, Fernando; Lineamientos elementales de Derecho Penal, 28ª ed., Porrúa, México, 1990, pp. 169-170.

169 Márquez Piñero, Rafael; Teoría de la Antijuridicidad; IIJ-UNAM, México, 2003, p. 19.

170 Cfr. Castellanos Tena, Fernando; Lineamientos elementales de Derecho Penal, p. 132.

171 Véase: Fernández Segado, Francisco, Ojesto Martínez Porcayo, J. Fernando, Nieto Castillo, Santiago, “Delitos Electorales” en: Diccionario Electoral, 3ª. ed., San José Costa Rica-México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos- Tribunal Electoral del Poder Judicial, 2017, p. 243.

172 Véase: Vidal Riveroll, Carlos, “Fraude”, en Diccionario Jurídico Mexicano, t. IV., E-H, México, IIJ-UNAM-Porrúa, 1985, p. 233.

173 Lehoucq, Fabrice, “¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias”, en: Revista Mexicana de Sociología, vol.69, No. 1, México, Enero-Marzo, 2007.

o sea, hacerse de los espacios de poder público vía esa manipulación. Así, se destaca: "...el fraude adopta una amplia variedad de formas, desde las violaciones de procedimiento a la ley electoral (con o sin la intención de alterar los resultados) hasta el abierto uso de la violencia para intimidar a los votantes y observadores electorales. Además, sólo la menor parte de las acusaciones implica tipos de fraude flagrantes".¹⁷⁴

Lo anterior lleva al segmento de lo que la doctrina denomina "delitos electorales", a las que conceptualiza como aquellas acciones u omisiones que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función electoral y atentan contra las características del voto, que debe ser universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible, así como la equidad en la contienda.¹⁷⁵ Como se advierte, esta delimitación es insuficiente porque no se refiere a uno de los bienes jurídicos tutelados por la norma "la autenticidad" de las elecciones. Lo anterior nos debe llevar a realizar un análisis de las conductas punibles que están presentes en la legislación electoral.

1. Ley General en materia de delitos electorales

Una problemática especial se desprende de esta ley, donde se destaca que en materia de investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento de los delitos previstos en la Ley General en materia de Delitos Electorales se aplican, en lo conducente, la legislación procesal penal vigente en la Federación y en las entidades federativas, el Libro Primero del Código Penal Federal y las demás disposiciones de carácter nacional en materia penal que expida el Congreso de la Unión (art. 2).

Lo anterior nos debe llevar a considerar si no es mejor hablar de "tipos penales" aplicables a la materia electoral, en lugar de aludir a "delitos electorales", la cuestión no es menor, porque en la primera delimitación se entiende que la materia penal intervendrá como última ratio para preservar los bienes jurídicos de la materia, o sea, los principios electorales, en cambio, la segunda decantación nos lleva al debate de la existencia primaria de lo penal en la materia electoral, lo que implicaría construir un "derecho penal

¹⁷⁴ Ídem.

¹⁷⁵ Fernández Segado, Francisco, Ojesto Martínez Porcayo, J. Fernando, Nieto Castillo, Santiago, "Delitos Electorales" en: Diccionario Electoral, 3ª. ed., San José Costa Rica-México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos- Tribunal Electoral del Poder Judicial, 2017, p. 238.

electoral”. Los tipos penales que contiene esta ley son:

Los regulados en el artículo 7° (imputables a cualquier persona):

- a) Votar sin cumplir los requisitos legales.
- b) Votar más de una vez.
- c) Hacer proselitismo o presionar “objetivamente” a los electores en la jornada electoral dentro de las casillas o donde se encuentren formados.
- d) Obstaculizar o interferir en desarrollo “normal” de las votaciones, escrutinio y cómputo o en las tareas de los funcionarios electorales.
- e) Introducir o sustraer boletas ilícitamente.
- f) Introducir boletas falsas.
- g) Obtener o solicitar declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto.
- h) Recoger sin causa legal la credencial para votar.
- i) Retener credenciales para votar.
- j) Ofrecer paga, contraprestación o ejercer violencia o amenaza, o presionar para que se emita el voto.
- k) Votar con una credencial de la que no se es titular.
- l) Organizar reunión o transporte de votantes el día de la elección, para influir en el sentido del voto.
- m) Apoderarse, destruir, alterar, poseer, usar, adquirir, vender o suministrar de manera ilegal, en cualquier tiempo, materiales o documentos públicos electorales.
- n) Apoderarse, destruir, alterar, poseer, usar, adquirir, comercializar o suministrar de manera ilegal, equipos o insumos necesarios para la elaboración de credenciales para votar.
- o) Obstaculizar o interferir el traslado y entrega de los paquetes y documentos públicos electorales.

- p) Impedir, sin causa legalmente justificada, la instalación o clausura de una casilla.
- q) Publicar o difundir por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas.
- r) Realizar por cualquier medio algún acto que provoque temor o intimidación en el electorado que atente contra la libertad del sufragio, o perturbe el orden o el libre acceso de los electores a la casilla.
- s) Abrir los paquetes electorales o retire los sellos o abrir los lugares donde se resguarden, sin causa justificada por la ley.
- t) Proporcionar fondos provenientes del extranjero a un partido político, coalición, agrupación política o candidato para apoyar actos proselitistas dentro de una campaña electoral, por sí o interpósita persona.
- u) Expedir o utilizar facturas o documentos comprobatorios de gasto de partido político o candidato, alterando el costo real de los bienes o servicios prestados.
- v) Usurpe el carácter de funcionario de casilla.
- w) Provea bienes y servicios a las campañas electorales sin formar parte del padrón de proveedores autorizado por el órgano electoral administrativo.

Los regulados en el artículo 8° (imputables al funcionario electoral)

- a) Altere en cualquier forma, sustituya, destruya, comercialice o haga un uso ilícito de documentos relativos al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Lista de Electores.
- b) Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral.
- c) Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada.
- d) Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya bole-

La integración de las figuras jurídicas de dolo civil y dolo penal al tipo penal de “fraude electoral” en México

tas, documentos o materiales electorales.

- e) No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada.
- f) Induzca o ejerza presión, en ejercicio de sus funciones, sobre los electores para votar o abstenerse de votar por un partido político, coalición o candidato
- g) Instale, abra o cierre una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación.
- h) Expulse u ordene, sin causa prevista por la ley, el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o de candidato independiente u observadores electorales legalmente acreditados o impida el ejercicio de los derechos que la ley les concede.
- i) Permita que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales.
- j) Divulgue, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.
- k) Realice funciones electorales que legalmente no le hayan sido encomendadas.

Los regulados en el artículo 9° (imputables al funcionario partidista o al candidato)

- a) Ejercer presión o induzca a los electores a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, el día de la elección o en alguno de los tres días anteriores a la misma.
- b) Realice o distribuya propaganda electoral durante la jornada electoral
- c) Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales.

- d) Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin ejerza violencia sobre los funcionarios electorales.
- e) Divulgue, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.
- f) Impida la instalación, apertura o clausura de una casilla, así como el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.
- g) Se abstenga de rendir cuentas o de realizar la comprobación o justificación de los gastos ordinarios o gastos de eventos proselitistas de campaña de algún partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato, una vez que hubiese sido legalmente requerido dentro del ámbito de sus facultades.
- h) Durante la etapa de preparación de la elección o en la jornada electoral, solicite votos por paga, promesa de dinero, recompensa o cualquier otra contraprestación.
- i) Oculte, altere o niegue la información que le sea legalmente requerida por la autoridad electoral competente.
- j) Utilice facturas o documentos comprobatorios de gasto de partido político o candidato, alterando el costo real de los bienes o servicios prestados.

Los regulados en el artículo 10° (imputables a quien)

- a) Se abstenga de informar o rinda información falsa de los recursos y bienes públicos remanentes de los partidos políticos o agrupaciones políticas que hayan perdido su registro, habiendo sido requerido por la autoridad.
- b) Se abstenga de transmitir la propiedad o posesión de los bienes adquiridos con financiamiento público o los remanentes de dicho financiamiento, una vez que haya perdido el registro.

La integración de las figuras jurídicas de dolo civil y dolo penal al tipo penal de “fraude electoral” en México

- c) Enajene, grave o done los bienes muebles o inmuebles, que integren el patrimonio del partido político o la agrupación política que haya perdido su registro.

Los regulados en el artículo 11 (imputables a quien)

- a) Coaccione o amenace a sus subordinados para que participen en eventos proselitistas de precampaña o campaña, para que voten o se abstengan de votar por un candidato, partido político o coalición.
- b) Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición; a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un precandidato.
- c) Destine, utilice o permita la utilización, de manera ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado.
- d) Proporcione apoyo o preste algún servicio a un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sea que lo haga por sí mismo o a través de sus subordinados, en sus horarios de labores.
- e) Solicite a sus subordinados, por cualquier medio, aportaciones de dinero o en especie para apoyar a un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política.
- f) Se abstenga de entregar o niegue, sin causa justificada, la información que le sea solicitada por la autoridad electoral competente, relacionada con funciones de fiscalización.

El regulado en el artículo 12 (imputables a quien)

- a) Habiendo sido electos a un cargo de elección popular no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara, Asamblea Legislativa o Cabildo respectivo, a desempeñar el cargo, dentro del plazo previsto para tal efecto en el ordenamiento jurídico respectivo.

Los regulados en el artículo 13 (imputables a quien)

- a) Por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores o participe en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía.
- b) A quien por sí o a través de terceros solicite, promueva, traslade, subsidie, gestione, contrate servicios o bienes para que una o más personas proporcionen documentos o información falsa al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores.
- c) A quien por sí o a través de terceros, mediante amenaza o promesa de empleo, paga o dádiva, o promesa de entrega de cualquier tipo de recurso o bien, solicite o promueva que una o varias personas entreguen información falsa al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores.
- d) Altere, falsifique, destruya, posea, use, adquiera, comercialice, suministre o transmita de manera ilegal, archivos o datos de cualquier naturaleza, relativos al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores.

El regulado en el artículo 14 (imputables al precandidato, candidato, funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña)

- a) Aproveche fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 11 de esta Ley.

El regulado en el artículo 15 (imputables al que por sí o por interpósita persona)

La integración de las figuras jurídicas de dolo civil y dolo penal al tipo penal de “fraude electoral” en México

- a) Realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política cuando exista una prohibición legal para ello, o cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito, o en montos que rebasen los permitidos por la ley.

El regulado en el artículo 16 (imputables a los ministros de culto religioso que, en el desarrollo de actos propios de su ministerio, o a quien en el ejercicio del culto religioso).

- a) Presionen el sentido del voto o induzcan expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición.

El regulado en el artículo 17 (imputables al que estando obligado)

- a) Se niegue injustificadamente a dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.

El regulado en el artículo 18 (imputables a quienes, habiendo sido magistrados electorales, federales o locales, consejeros electorales, nacionales o locales, secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral o cargo equivalente en los organismos públicos locales electorales de las entidades federativas, desempeñen o sean designados en cargos públicos por los Poderes Ejecutivo o Legislativo cuya elección hayan calificado o participado)

- a) Asuman cargos de dirigencia partidista o sean postulados a cargos de elección popular, dentro de los dos años siguientes a la conclusión de su encargo.

Los regulados en el artículo 19 (imputables a quien durante el procedimiento de consulta popular)

- a) Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada de consulta popular, en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstenga de emitirlo.

b)

- c) Obstaculice o interfiera el escrutinio y cómputo de la consulta popular; introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más papeletas utilizadas en la consulta popular o bien introduzca papeletas falsas.
- d) Solicite votos por paga, promesa de dinero u otra recompensa para emitir su voto o abstenerse de emitirlo en la consulta popular, durante el procedimiento de consulta popular.

Los regulados en el artículo 20 (imputables al servidor público que durante el procedimiento de consulta popular)

- a) Coaccione, induzca o amenace a sus subordinados para que voten o se abstengan de votar por una opción dentro de la consulta popular.
- b) Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de una opción dentro de la consulta popular.

Como se advierte, en materia de delitos electorales la tipicidad es muy importante, porque para encuadrar la conducta constitutiva de violación electoral con la norma infringida, se requiere la adecuación de la conducta al tipo penal. En este contexto adquiere importancia el contenido de los tipos penales contenidos en los artículos 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 16 y 17 porque vulneran el principio de autenticidad electoral. Además, varios de ellos impactan en la libertad de los electores.

Además, se advierte una cuestión interesante, la autenticidad de las elecciones funciona sistémicamente como un “paraguas” que contiene diversas conductas o abstenciones, o sea, integra diferentes conductas o abstenciones capaces de generar una violación a los principios electorales. Así, siempre que con una conducta se viole la ley electoral existirá la presunción de dolo y, por lo tanto, estaremos en presencia de un “fraude” electoral.

2. Los problemas técnicos de la determinación del fraude en materia electoral

El Poder Judicial de la Federación ha destacado en la tesis de jurisprudencia Tesis: XXVII.3o. J/5 (10a.), que: en toda sentencia definitiva debe analizarse si existe o no delito, esto es, una conducta típica, antijurídica y culpable. Una conducta es típica cuando tiene adecuación a los elementos del tipo penal. (...) los elementos del tipo penal que deben examinarse en la sentencia son: i) los elementos objetivos de la descripción típica del delito de que se trate; ii) si la descripción típica los contempla, los elementos normativos (jurídicos o culturales) y subjetivos específicos (ánimos, intenciones, finalidades y otros); iii) la forma de autoría (autor intelectual, material o directo, coautor o mediato) o participación (inductor o cómplice) realizada por el sujeto activo; y, iv) el elemento subjetivo genérico del tipo penal, esto es, si la conducta fue dolosa (dolo directo o eventual) o culposa (con o sin representación).¹⁷⁶

En el Código Penal Federal, que está en proceso de revisión ante la posible emisión de un código nacional penal, se destaca que delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales (a. 7°), además, define al dolo y a la culpa, prescribiendo: *Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley* (a. 9°).

El Diccionario de la Real Academia Española, menciona que la palabra “*dolo*” existe en las materias civil y penal, en los términos siguientes: 1) *engaño, fraude, simulación*; 2) en derecho, *voluntad deliberada de cometer un delito a sabiendas de su ilicitud*; y 3) en derecho, en los actos jurídicos, *voluntad maliciosa de engañar a alguien, de causar un daño o de incumplir una obligación contraída*.

El dolo exige una voluntad, un querer del agente encaminado a generar la “sugestión o artificio”, o un conocimiento de las consecuencias del acto ilegal, por lo que se transforma en un problema psicológico.

¹⁷⁶ Época: Décima Época, Registro: 2007869, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Noviembre de 2014, t. IV, Materia(s): Penal, Tesis: XXVII.3o. J/5 (10a.), p. 2711, rubro: DELITO. ELEMENTOS DEL TIPO PENAL QUE DEBEN ANALIZARSE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA.

La distinción entre el dolo civil y el dolo penal parece simple pues, aunque ambos suponen una actividad contraria al derecho, *la ley penal interviene cuando hay artificios, tretas, embustes o artimañas aptos para engañar*. La antijuridicidad es una en ambos tipos de dolo, sin embargo, *hay que acudir a la tipicidad para distinguir uno de otro*.¹⁷⁷

Luis Cáceres Ruiz destaca que el Tribunal Supremo Español, en la sentencia 5-6-2000, núm. 1012/2000, afirma: “la línea divisoria entre el dolo penal y el dolo civil (...) se encuentra dentro del concepto de la tipicidad, lo ilícito penal frente a lo ilícito civil, de tal forma que *sólo cuando la conducta del agente encuentra acomodo en el precepto penal que conculca puede hablarse de delito*”.¹⁷⁸ En el mismo sentido, se destaca que *la distinción o línea divisoria entre el dolo civil y el dolo penal consistente precisamente en el criterio de tipicidad; esto es, si el comportamiento que es juzgado es subsumible en un precepto penal, el dolo será de esta naturaleza, y en los demás casos se estará en presencia del dolo civil*.¹⁷⁹ Así, el Poder Judicial de la Federación ha destacado en su jurisprudencia:

Hay que distinguir el fraude o el dolo civiles, que otorgan simplemente a la persona lesionada una acción de reparación del perjuicio del fraude penal o dolo penal, que hace incurrir, además, al que lo emplea, en una pena pública. (...) Así, cabe distinguir: la represión penal se funda en el carácter perjudicial del acto desde el punto de vista social. Su objeto es que se imponga una pena.¹⁸⁰

Como se advierte, existe una asimilación entre “fraude y dolo” y la idea de que el dolo es penal cuando el acto es perjudicial desde el punto de vista social. En este sentido, el único mecanismo de distinción sería el que una conducta dolosa estuviera contemplada en un tipo penal, para construir la tipicidad, y la otra no. Sin embargo,

177 Cfr. Figueroa Yáñez, Gonzalo (redactor), Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas. Código Civil y leyes complementarias, 3ª ed., t. I, Chile Editorial Jurídica de Chile, 1996, p. 203

178 Cáceres Ruiz, Luis, Delitos contra el patrimonio: aspectos penales y criminológicos. Especial referencia a Bajadoz, Madrid, España, Visión Net, 2006, p. 146.

179 Rodríguez Ramos, Luis (coord.), Código Penal. Concordado con jurisprudencia sistematizada y leyes penales especiales y complementarias, 2ª ed., Madrid, La Ley, 2007, p. 615.

180 Época: Novena Época, Registro: 195576, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. VIII, Septiembre de 1998, Materia(s): Penal, Tesis: VI.2o. J/146, p. 1075, rubro: FRAUDE O DOLO CIVIL Y FRAUDE O DOLO PENAL. DISTINCIÓN ENTRE.

La integración de las figuras jurídicas de dolo civil y dolo penal
al tipo penal de “fraude electoral” en México

esto es imposible en materia penal, porque la norma especializada, la Ley General en materia de delitos electorales, no regula el “fraude electoral”, además, el “fraude” en el derecho penal, en términos del Artículo 386 del Código Penal Federal, que prescribe: *Comete el delito de fraude el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido*. Lo que implica elementos bien definidos: a) el engaño o aprovechamiento del error, b) ilicitud de la conducta y c) hacerse de una cosa u obtener un lucro indebido. Elementos que difícilmente se podrían acreditar en la materia electoral.

Un tema adicional se relaciona con la distinción jurisprudencia entre dolo directo y eventual, como lo ha destacado el Poder Judicial de la Federación, en el argumento relacionando con la Contradicción de tesis 68/2005-PS:

“El dolo significa la conciencia y voluntad de realizar el tipo objetivo de un delito. Por ello, un delito tiene este carácter, cuando el sujeto activo lo comete conociendo los elementos del tipo penal o previendo como posible el resultado típico y, aun así, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley. El dolo, a su vez, admite dos modalidades: directo y eventual. El primero se puede asimilar a la intención, lo que el sujeto persigue directamente y abarca todas las consecuencias que, aunque no las persiga, prevé que se producirán con seguridad; mientras que el dolo eventual se presenta cuando el sujeto activo no persigue un resultado y tampoco lo prevé como seguro, sino que sólo prevé que es posible que se produzca, pero para el caso de su producción lo asume en su voluntad.”¹⁸¹

Como se advierte, la configuración del dolo exige acreditar una conducta intencional asociada al resultado típico. Así lo ha entendido el Poder Judicial de la Federación, como se advierte de la misma Contradicción de tesis 68/2005-PS, donde destaca:

¹⁸¹ Época: Novena Época, Registro: 175604, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXIII, Marzo de 2006, Materia(s): Penal, Tesis: 1a. CV/2005, p. 207, rubro: DOLO DIRECTO Y DOLO EVENTUAL. DIFERENCIAS.

El dolo directo se presenta cuando el sujeto activo, mediante su conducta, quiere provocar directamente o prevé como seguro, el resultado típico de un delito. Así, la comprobación del dolo requiere necesariamente la acreditación de que el sujeto activo tiene conocimiento de los elementos objetivos y normativos del tipo penal y quiere la realización del hecho descrito por la ley. Por ello, al ser el dolo un elemento subjetivo que atañe a la psique del individuo, la prueba idónea para acreditarlo es la confesión del agente del delito. Empero, ante su ausencia, puede comprobarse con la prueba circunstancial o de indicios, la cual consiste en que de un hecho conocido, se induce otro desconocido, mediante un argumento probatorio obtenido de aquél, en virtud de una operación lógica crítica basada en normas generales de la experiencia o en principios científicos o técnicos. (...). Consecuentemente, al ser el dolo un elemento que no puede demostrarse de manera directa- excepto que se cuente con una confesión del sujeto activo del delito- para acreditarlo, es necesario hacer uso de la prueba circunstancial que se apoya en el valor incriminatorio de los indicios y cuyo punto de partida son hechos y circunstancias ya probados.¹⁸²

En este sentido, atendiendo a los fines destacados en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *“promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público”*, y a su carácter de materia especializada, es evidente que los participantes en los procesos electorales deben conocer las normas que se aplican a esa materia. Eso es consecuencia de se consideren ciudadanos; por lo anterior, es muy difícil que los actores políticos aleguen una ignorancia de la norma. Así, la violación de la ley electoral es un indicio suficiente de la existencia de dolo o fraude en materia electoral.

182 Época: Novena Época, Registro: 175606, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Marzo de 2006, Materia(s): Penal, Tesis: 1a. CVII/2005, p. 205, rubro: DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL. Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia pues no contiene el tema de fondo que se resolvió.

La integración de las figuras jurídicas de dolo civil y dolo penal al tipo penal de “fraude electoral” en México

Como se advierte, el gran problema en torno al “fraude electoral” es que no existe específicamente como figura típica en la legislación electoral o penal, hay diversas conductas que violan la autenticidad electoral y que, por lo tanto, constituyen fraude electoral. En este sentido, la solución al presunto problema de la inexistencia de esta figura jurídica en la legislación electoral parece simple: siempre que se demuestre que en la comisión u omisión de la conducta se violaron normas electorales y existe la adecuación al tipo penal, se presume la presencia de dolo, por lo que esa conducta se podrá interpretar como “fraude electoral”. Así, la tipicidad es muy importante para entender la existencia de fraude electoral.

V. BIBLIOGRAFÍA

CÁCERES RUIZ, Luis, Delitos contra el patrimonio: aspectos penales y criminológicos. Especial referencia a Bajadoz, Madrid, España, Visión Net, 2006, p. 146.

CASTELLANOS TENA, Fernando; Lineamientos elementales de Derecho Penal, 28ª ed., Porrúa, México, 1990.

CERVANTES VARELA, Andrés, Elecciones 2000: ¡salvemos a México! Coalición opositora o continuismo priísta, México, Plaza y Valdés, 1999.

CHIABERGE, Riccardo; Un tiranno chiamato partitocrazia, Corriere della Sera, 15 ottobre 1992, p. 7, visible en: <http://archivio.corriere.it/Archivio/interface/slider.html#!Un-tiranno-chiamato-partitocrazia/NobwRAdghgtgpmAXGA1nAngdwPYCcAmYANGAC5wAepSYA-qhAASkCWuUEE2DAXgBbOwopLgAcouFsO5sAXgLABfAlpA>, consultada el 25 de octubre de 2019.

CRUZ BLANCA, José María, “La corrupción pública en la actividad electoral. Delitos que integran la corrupción pública electoral versus delitos cometidos por particulares contra la actividad pública electoral”, en: Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 20-33 (2018). (visible en: <http://criminnet.ugr.es/recpc/20/recpc20-33.pdf>).

SERVÍN, Elisa, Ruptura y oposición. El movimiento henriquista, 1945-1954, México, Cal y Arena, 2001.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, J. Fernando, NIETO CASTILLO, Santiago, “Delitos Electorales” en: Diccionario Electoral, 3ª. ed., San José Costa Rica-México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos- Tribunal Electoral del Poder Judicial, 2017.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, J. Fernando, NIETO CASTILLO, Santiago, “Delitos Electorales” en: Diccionario Electoral, 3ª. ed., San José Costa Rica-México,

La integración de las figuras jurídicas de dolo civil y dolo penal al tipo penal de “fraude electoral” en México

Instituto Interamericano de Derechos Humanos- Tribunal Electoral del Poder Judicial, 2017.

FIGUEROA YÁÑEZ, Gonzalo (redactor), Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas. Código Civil y leyes complementarias, 3ª ed., t. I, Chile Editorial Jurídica de Chile, 1996.

GIL OLMOS, José, Un siglo de fraudes, en Revista Proceso de 11 de septiembre de 2013, visible en: <https://www.proceso.com.mx/352522/un-siglo-de-fraudes>, consultado el 17 de octubre de 2019).

LEAL, Juan Felipe, VILLASEÑOR, José, La clase obrera en la historia de México, En la Revolución de 1910-1917, México, Siglo XXI, 1988.

LEHOUCQ, Fabrice, “¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias”, en: Revista Mexicana de Sociología, vol.69, No. 1, México, Enero-Marzo, 2007.

MADERO, Francisco I., La sucesión presidencial de 1910, edición facsimilar 1908, est. int. María Teresa Franco, México, H. Cámara de Diputados LXI Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, 2010, pp. 554-556.

MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael; Teoría de la Antijuridicidad; IIJ-UNAM, México, 2003.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, “La fiscalización electoral y la reforma de 2007: hechos jurídicos y olvido”, en Ackerman Rose, John Mill (coord.), Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad, México, UNAM-Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez, 2011.

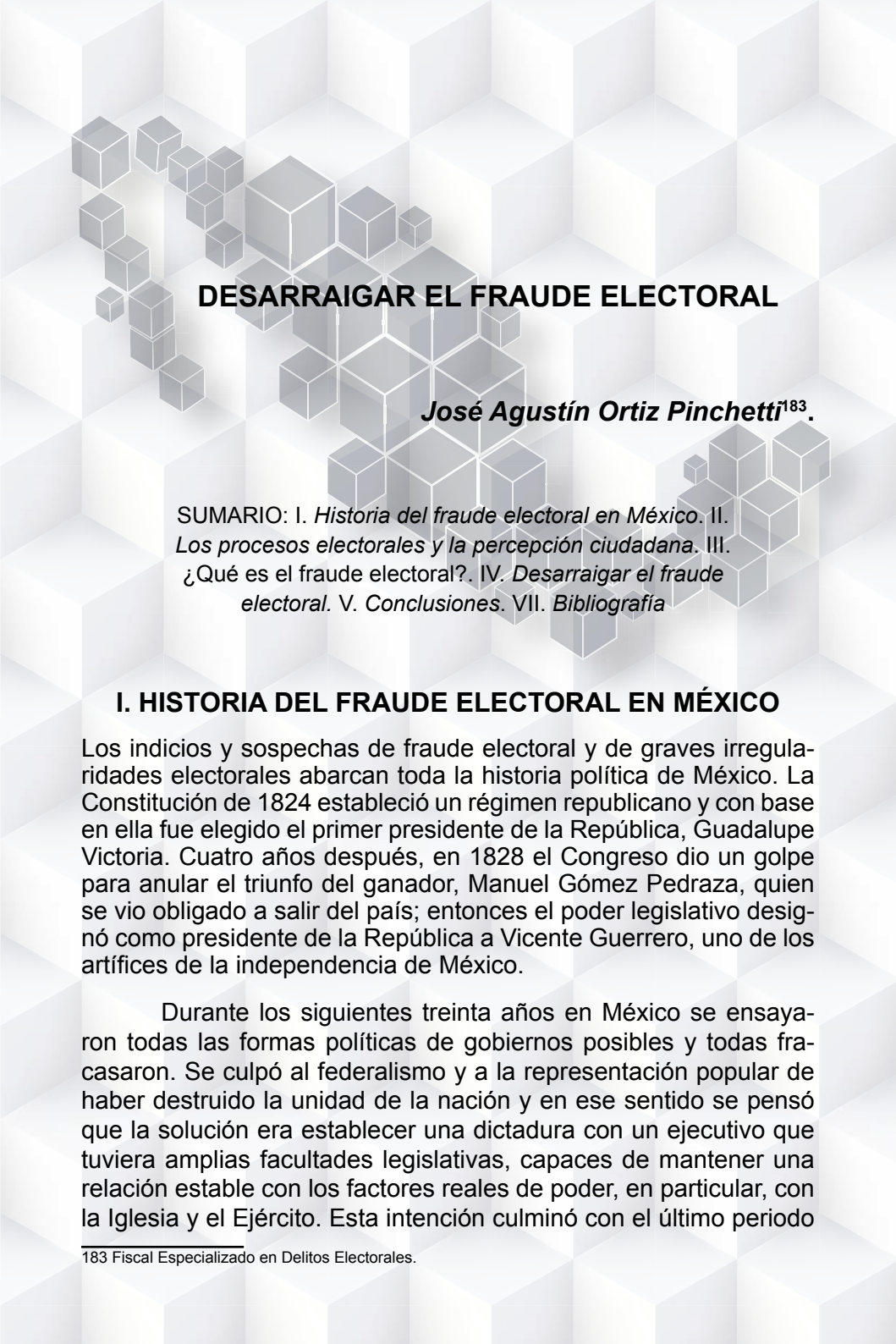
NORRIS, Pippa, The New Research Agenda Studying Electoral Integrity, en Electoral Studies, 37-4, 2013.

RODRÍGUEZ RAMOS, Luis (coord.), Código Penal. Concordado

con jurisprudencia sistematizada y leyes penales especiales y complementarias, 2ª ed., Madrid, La Ley, 2007.

Salazar UGARTE, Pedro, "Un fraude que no fue, una elección eterna y una reforma pendiente", en: Peschard, Jacqueline (coord.), 2 de julio. Reflexiones y alternativas, México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas, SITESA, 2007.

VIDAL RIVEROLL, Carlos, "Fraude", en Diccionario Jurídico Mexicano, t. IV., E-H, México, IIJ-UNAM-Porrúa, 1985.



DESARRAIGAR EL FRAUDE ELECTORAL

José Agustín Ortiz Pinchetti¹⁸³.

SUMARIO: I. *Historia del fraude electoral en México.* II. *Los procesos electorales y la percepción ciudadana.* III. *¿Qué es el fraude electoral?.* IV. *Desarraigar el fraude electoral.* V. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía*

I. HISTORIA DEL FRAUDE ELECTORAL EN MÉXICO

Los indicios y sospechas de fraude electoral y de graves irregularidades electorales abarcan toda la historia política de México. La Constitución de 1824 estableció un régimen republicano y con base en ella fue elegido el primer presidente de la República, Guadalupe Victoria. Cuatro años después, en 1828 el Congreso dio un golpe para anular el triunfo del ganador, Manuel Gómez Pedraza, quien se vio obligado a salir del país; entonces el poder legislativo designó como presidente de la República a Vicente Guerrero, uno de los artífices de la independencia de México.

Durante los siguientes treinta años en México se ensayaron todas las formas políticas de gobiernos posibles y todas fracasaron. Se culpó al federalismo y a la representación popular de haber destruido la unidad de la nación y en ese sentido se pensó que la solución era establecer una dictadura con un ejecutivo que tuviera amplias facultades legislativas, capaces de mantener una relación estable con los factores reales de poder, en particular, con la Iglesia y el Ejército. Esta intención culminó con el último periodo

¹⁸³ Fiscal Especializado en Delitos Electorales.

de gobierno de Santa Ana (1853-1856), que finalmente provocó la Revolución liberal de Ayutla.

El primer gobierno liberal fue el de Ignacio Comonfort (1855-1857), quien puso en marcha una reforma de Estado, que concluiría con la promulgación de la Constitución de 1857. Con base en ella fue elegido, aunque posteriormente renunció. A partir de ese momento se inicia una etapa de turbulencia en el país que abarca: la Guerra de Reforma, la Intervención Francesa y acaba, al fin, con la Restauración de la República en 1867. Durante ese periodo no hubo ni podía haber elecciones regulares.

En 1858 Benito Juárez, quien había sido investido como presidente interino ante la renuncia de Comonfort, convoca inmediatamente a elecciones y las gana. Juárez se reelige en 1871 y es acusado por sus adversarios de maquinar un fraude electoral. Porfirio Díaz se levanta bajo el “Plan de La Noria” y es derrotado. En 1872 Juárez muere, lo sucede en el poder Sebastián Lerdo de Tejada, como presidente interino, quien en 1876 intenta reelegirse. Entonces es acusado de llevar a cabo un fraude y es derrocado por Porfirio Díaz que encabeza la rebelión de Tuxtepec.

Díaz organiza sus propias elecciones en periodos de 4 años entre 1884 y 1910 en que se cumplen los ritos y se simula vida democrática. En 1910 surge una fuerte oposición encabezada por Francisco I. Madero, quien reclama un grave fraude electoral, las autoridades lo rechazan y estalla una revolución extendiéndose a todo el país, triunfando militarmente en el norte.

Díaz renuncia y sale del país. Meses después, en elecciones tranquilas el 1 de octubre de 1911 Francisco I. Madero es electo presidente, pero en 1913 es traicionado y asesinado por Victoriano Huerta, jefe de las fuerzas armadas. En respuesta estalla una gran rebelión encabezada por Venustiano Carranza y hay un periodo de guerra civil, primero contra Huerta y después entre los bandos revolucionarios, por una parte, Carranza y por otra Villa y Zapata. Durante varios años no existen condiciones para celebrar elecciones regulares, al fin, Carranza triunfa y convoca y promulga una nueva Constitución en 1917. Carranza es electo presidente e intenta imponer en 1920 a un candidato y provoca la rebelión de “Agua Prieta”, encabezada por Obregón. Carranza es derrotado y

asesinado. En 1920 Obregón es electo presidente y lo sucede Calles, ambos fueron elegidos en procesos pacíficos, pero en 1928 Obregón intenta reelegirse, lo logra y es asesinado antes de tomar el poder. Se inicia un periodo en el que el general Calles se convierte en una figura hegemónica.

A principios de 1929 se organiza un partido político que reunió a los distintos grupos y partidos de ideología revolucionaria y que, desde un primer momento, se pretende imponer como un partido único de acuerdo con los ejemplos de los partidos totalitarios de Europa. En el mismo año Pascual Ortiz Rubio es designado por Calles como candidato del naciente Partido Nacional Revolucionario (PNR), se celebran elecciones y Ortiz Rubio triunfa sobre José Vasconcelos, quien denuncia un fraude electoral.

A Ortiz Rubio lo sucede Abelardo Rodríguez (1932-1934) y después Lázaro Cárdenas (1934-1940), ambos designados por Calles, compitiendo por el partido oficial, y triunfando en elecciones pacíficas pero controladas. Cárdenas no tolera la hegemonía de Calles, rompe con él y lo destierra en 1936. Don Lázaro consolida la presidencia y reforma el partido para que sea un instrumento del presidente de la República, pone las bases para un sistema presidencialista sexenal que duraría hasta el año 2000. Cárdenas termina su sexenio en 1940 y designa como su sucesor a Manuel Ávila Camacho, cuya candidatura endosa el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Ávila Camacho compite contra Andreu Almazán y triunfa, aunque su elección es denunciada como fraudulenta. En 1948 Miguel Alemán es electo como sucesor de Ávila Camacho, pero al final de su periodo surge la oposición de Henríquez Guzmán. Se impone a Ruiz Cortines, por el partido oficial, y Henríquez Guzmán reclama un fraude.

De ahí en adelante hay una sucesión de varios periodos sexenales (1952- 1988), sin acusaciones graves de fraude electoral, hasta que en 1988 Miguel De la Madrid impone como su sucesor a Carlos Salinas de Gortari a pesar de la impugnación de Cuauhtémoc Cárdenas y de millones de sus partidarios. En 1994 Ernesto Zedillo es electo en forma legal pero inequitativa, como él mismo admitió¹⁸⁴. En 2000 Zedillo respeta los resultados electorales y por

¹⁸⁴ Krauze, Enrique, "El estilo personal de Ernesto Zedillo", Portal Personas e Ideas, 3 septiembre de 2000. Disponible en: <https://bit.ly/37SVRX7>

primera vez hay alternancia. Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN), es electo presidente de la República y se supone que es el primero de un régimen democrático, pero en 2006 su candidato, Felipe Calderón Partido Acción Nacional (PAN), vence en las elecciones a Andrés Manuel López Obrador, quien denuncia fraude electoral e inicia una resistencia civil pacífica.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) regresa a la presidencia de la República en 2012 con Enrique Peña Nieto, quien gana las elecciones, pero existe un abuso excesivo en los gastos de campaña por más de 13 tantos de lo permitido por la ley¹⁸⁵. En 2018 la interferencia ilícita del gobierno en las elecciones se reduce y Andrés Manuel López Obrador (Morena), líder opositor, puede competir y triunfar sin ninguna impugnación importante y con el reconocimiento de sus contrincantes a unas cuantas horas de haberse cerrado la elección.

Según la verdad oficial nunca una elección ha sido anulada por fraude electoral o por inequidad. Las acusaciones de fraude en el siglo XIX provocaron rebeliones, pero las elecciones a partir de 1929, a pesar de que algunas han sido tachadas de fraudulentas, no provocaron violencia y las condiciones electorales en México han sido más estables.

II. LOS PROCESOS ELECTORALES Y LA PERCEPCIÓN CIUDADANA

El fortalecimiento institucional ha avanzado sin prisa ni pausa. A partir de 1994 el Instituto Federal Electoral (IFE) organizó las elecciones con un consejo ciudadanizado. La evolución del Instituto Federal Electoral (IFE) al Instituto Nacional Electoral (INE), lo ha convertido en una institución nacional que administra las elecciones mexicanas. También se ha creado un aparato judicial que dice la última palabra en materia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En todos los casos en que se ha reclamado fraude electoral, se acusa a los gobiernos estatales o municipales de intervenir indebidamente en los procesos. Este elemento de voluntad política se considera decisivo. La oposición nunca ha podido probar ante las autoridades competentes que ha existido fraude o irregularidad.

¹⁸⁵ Meyer, Lorenzo, "13 Veces 13", Reforma, 3 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://bit.ly/317fyt6>

des graves capaces de anular una elección. De existir, las pruebas documentales han quedado en manos de la gente acusada de perpetrar el fraude y nunca una persona responsable en estas maniobras ha filtrado esos documentos o ha confesado haber cometido o participado en ellos. Las pruebas de los fraudes electorales ofrecidas por la oposición han sido inevitablemente fragmentarias y desarticuladas. Y al final sólo queda la desconfianza de la población mexicana respecto a la autenticidad de los procesos electorales.

La percepción de la sociedad mexicana durante este accidentado trayecto político ha llegado a considerar que muchos de los procesos, aunque no han sido anulados, han sido irregulares o fraudulentos. Hasta mediados del siglo XX no se pudieron conocer sondeos para comprobar el nivel de confianza popular en los procesos y en las autoridades electorales, pero en las encuestas de los últimos 60 años se llega a confirmar la desconfianza popular en las elecciones mexicanas.

En el estudio *Latinobarómetro* 2018 se mostró una desconfianza ciudadana hacia las instituciones electorales de un 68% (Tribunal Electoral e Instituto Electoral)¹⁸⁶. Resultado muy parecido al de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, en la que se mostró que un 66.7% de la población mexicana desconfiaba de las instituciones electorales¹⁸⁷. Estudios realizados por *Parametría* (agosto, 2016), indicaron que solo el 42% de los mexicanos confiaban en el Instituto Nacional Electoral¹⁸⁸. Por lo que toca a la percepción popular, en el estudio *Barómetro de las Américas* (2016/17) solo el 26.2% de los ciudadanos mexicanos confiaba en los resultados electorales¹⁸⁹. Sin embargo, otro dato interesante y más reciente de *Barómetro de las Américas* (2018/19), es que el 62.7% de los mexicanos apoyan el sistema democrático como forma de gobierno¹⁹⁰.

Numerosos sondeos, ensayos y estudios muestran un nivel de confianza muy bajo de la población en los procesos electorales

186 Corporación Latinobarómetro, Informe 2018, junio-agosto de 2018, p.54.

187 INEGI, "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017", noviembre-diciembre de 2017, p. 143. Disponible en: <https://bit.ly/318nc6A>

188 Parametría, "La familia en quien más confían los mexicanos, los partidos en los que menos", 2016. Disponible en: <https://bit.ly/317R2YA>

189 Vidal Romero, "Cultura Política de la Democracia en México y en las Américas, 2016/17". Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad, USAID, febrero 2018, p. 19. Disponible en: <https://bit.ly/2YtW93X>

190 Moncagatta, Paolo, "Cultura Política de la democracia en Ecuador y en las Américas, 2018/19: Tómándole el pulso a la Democracia", USAID, enero de 2020, p. 7. Disponible en: <https://bit.ly/2YtWdKd>

y en algunos casos la certeza de que ha habido fraude o irregularidades graves. Un ejemplo es que tan solo en la elección de 2006, más del 50% consideró que pudo haber fraude electoral en la elección presidencial¹⁹¹ y, en 2018, el 46% de la población creía que se podía hacer un fraude electoral¹⁹². Pero esta percepción cambió a partir del triunfo electoral de la oposición. En una encuesta realizada por *Parametría*, después de la elección presidencial de 2018, el 73% de los mexicanos califica de manera positiva el trabajo realizado por el INE, el 67% dijo tener confianza en los resultados electorales contra el 31% que desconfiaba de ellos¹⁹³.

El problema de la desconfianza y de los posibles fraudes ha sido encarado a través de multitud de reformas a la legislación electoral. A partir de 1987, como respuesta a la inconformidad de la oposición por el supuesto fraude electoral en Chihuahua de 1986, se inició una sucesión de reformas, todas ellas vinculadas a las críticas que la oposición hacía a los procesos electorales. Así hubo reformas en 1990, 1993, 1994, 1996, 2008 y 2014. El interés académico se ha concentrado en la estructura jurídica, cuando sabemos que las leyes en México no son capaces de superar a la voluntad del poder. La adicción de los políticos mexicanos a las trampas electorales no es un problema de leyes, sino de cultura. Existen esplendidos estudios sobre la estructura jurídica de las elecciones, hay crónicas de irregularidades, incluso, buenos análisis de los procesos más polémicos. Por lo general se llega a la conclusión de que el fraude electoral ha existido, pero paulatinamente ha dejado de tener importancia.

Todo indica que el obstáculo no es de naturaleza jurídica y por más que se perfeccione la legislación electoral y las instituciones, la única forma de garantizar elecciones libres y justas, depende de la voluntad política de los gobiernos de no interferir en las mismas. La situación de México es aberrante. En casi todos los países dicho fraude ha sido desterrado, no por leyes perfectas, sino por la cultura misma de los ciudadanos. Mientras los gobiernos, particularmente el federal, interfieran en los procesos electorales

191 Castro Cornejo, Rodrigo, "¿Quién cree en el "fraude" electoral de 2006? Rumores políticos, percepciones erróneas y el razonamiento motivado en México". Nexos, México, 15 de agosto de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2Z2ji4q>

192 Grupo de Economistas y Asociados, S.C. y Diseño y Análisis Demoscópicos, C.V., "México: Política, sociedad y cambio", marzo 2019, p. 142. Dponible en: <https://bit.ly/2NIX9Bm>

193 Parametría, "Aprueban trabajo de árbitro electoral", julio-agosto de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2YWGqcs>

no podrá haber en México elecciones libres y justas ni podremos considerar que estamos entre las naciones democráticas. Durante treinta años hemos observado gran cantidad de procesos electorales en nuestro país. Hemos constatado cómo estas prácticas son operadas a través de una gran organización y dirigidas por personajes de las más altas esferas del poder.

III. ¿QUÉ ES EL FRAUDE ELECTORAL?

El fraude electoral es un fenómeno que se puede estudiar desde distintas disciplinas, desde el ámbito del Derecho, la Ciencia Política, la Sociología, la Antropología, la Historia, etcétera. Entenderlo como un fenómeno multidisciplinario nos puede ayudar a comprender porque estas trampas electorales siguen vigentes hasta nuestros días. Para empezar, no existe en nuestra legislación una definición genérica de “fraude electoral”. Las prácticas que constituyen esta conducta se encuentran fragmentadas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Por lo que, podríamos describir al fraude electoral como la intervención ilícita en un proceso electoral con la finalidad de alterar los resultados de los comicios. Podría decirse también que el fraude electoral es un tipo de corrupción a gran escala porque la violación a la voluntad popular, la alteración a los resultados electorales y la imposición de un gobierno abren las puertas a los peores latrocinios. Como decía Manuel Clouthier: “El que se roba las urnas después se roba las arcas”.

Como ya lo hemos dicho anteriormente, la persistencia de los fraudes puede deberse a dos factores: la cultura misma de la clase política, que no está dispuesta a arriesgar el poder y mucho menos a aceptar las derrotas y el segundo factor es la voluntad política. En todos los fraudes se transparenta la acción del gobierno muchas veces concertada con distintos aliados.

IV. DESARRAIGAR EL FRAUDE ELECTORAL

Como lo hemos señalado reiteradamente el primer factor para desarraigar el fraude electoral es que exista voluntad política del gobierno federal y de los gobiernos locales, de no intervenir en los procesos electorales. Otras medidas que pueden coadyuvar serían, en primer lugar, la de reformar la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Actualmente las penas que se imponen en la

mayoría de los delitos electorales son muy bajas y permiten a los posibles infractores estar en libertad durante el proceso y si son condenados, acceder a soluciones alternas para evitar la cárcel.

Se reformó el artículo 19 de la Constitución, contemplando el uso de programas sociales con fines electorales como delito grave, que ameritaría prisión preventiva oficiosa, medida que podría convertirse en una verdadera amenaza disuasiva para quienes pretendan organizar fraudes, pero están pendientes las reformas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Por lo anterior, tendría que desarrollarse en un tipo penal los principios del artículo 19 constitucional en materia de uso de programas sociales con fines electorales. En la legislación mexicana no se considera al fraude electoral genérico como delito, lo que reforzaría el sistema punitivo electoral, sería justamente el crear el tipo penal del fraude electoral genérico que consistiría en términos generales en considerar como delito grave cuando dos o más personas coparticipen en cualquier forma de conducta descrita en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, con la finalidad de alterar el resultado de un proceso electoral.

Podrían proponerse otras reformas importantes como crear el tipo penal de violencia política y violencia política en razón de género contra las mujeres y grupos vulnerables, ya que actualmente no se encuentran tipificadas estas conductas. También es necesario incluir en los tipos penales la figura de “aspirante a candidato independiente” como sujeto activo del tipo. Todo esto podría dar mayores condiciones de equidad y certeza a las elecciones.

También es necesario el trabajo coordinado de diversas instituciones principalmente, entre el Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales. Y que estas coadyuven con instituciones de seguridad pública y de combate a la corrupción para frenar los posibles fraudes electorales desde su nacimiento.

Rumbo a las elecciones de 2021, que serán las más grandes en la historia de México, donde se renovará la Cámara de Diputados Federal eligiéndose 300 diputaciones por mayoría relativa y 200 por representación proporcional; 15 gubernaturas; 29 con-

gresos locales y aproximadamente 2000 ayuntamientos en toda la República. Estas propuestas podrían ser suficientes para desarraigar, de una vez por todas, el fraude electoral.

Aunque habrá otros factores que deberán considerarse y controlarse: se tendrán que disciplinar a escala local los posibles agentes del fraude; el crimen organizado, que está interviniendo cada vez más en la política y que seguro querrá imponer a sus representantes en los estados y municipios. Podemos ver a las elecciones de 2021 como la prueba de fuego para la voluntad y capacidad del gobierno y de las instituciones responsables de organizar los comicios, de procuración de justicia y de seguridad pública.

Debemos estar escépticos porque en una fecha muy cercana como 2017 se produjeron elecciones con todas las irregularidades posibles y con indicios de fraude electoral en el Estado de México y Coahuila. Pero también deberíamos de tener un cauto optimismo, las elecciones 2018 fueron creíbles y las elecciones locales de 2019 fueron limpias y pasaron casi desapercibidas, como suele suceder en los países civilizados.

Nuestro optimismo será sometido. Esta magna elección tendrá que realizarse bajo condiciones de seguridad inéditas y el buen ejemplo de las elecciones de 2018 y 2019 podría refrendar nuestras esperanzas o probar que aún la clase política no está preparada para una competencia electoral libre y justa como el mecanismo fundamental para obtener el poder o para mantenerse en él.

V. CONCLUSIONES

No es necesario un esfuerzo científico para descubrir que: 1) El fraude electoral es una costumbre inveterada que empezó a producirse con el nacimiento de la República y hasta 2017 se ha venido produciendo y quedando impune. 2) El agente del fraude son las mismas autoridades políticas que no quieren que sus opositores ganen, les quiten el poder y exhiban todas sus tropelías. 3) El fraude electoral es un crimen de delincuencia organizada, es decir, el gobierno para perpetrarlo echa mano de sus recursos administrativos, de su estructura burocrática, desvía dinero y recurre a la iniciativa privada, como su fuente principal de finanzas, quien otorga las cantidades solicitadas en modo de inversión.

La esperanza que tenemos de hacer efectivo el sufragio depende de tres elementos: 1) La voluntad del gobierno federal de no intervenir en los procesos electorales. 2) Que esta voluntad sea respetada por todos los gobiernos locales en todos los procesos. 3) Que exista un pacto implícito y explícito de los distintos agentes políticos del poder de respetar y no alterar los resultados electorales. Y dejar atrás, al fin, el rasgo de barbarie que significa la delincuencia electoral.

VII. BIBLIOGRAFÍA

CASTRO CORNEJO, Rodrigo, “¿Quién cree en el “fraude” electoral de 2006? Rumores políticos, percepciones erróneas y el razonamiento motivado en México”. Nexos, México, 15 de agosto de 2019, <https://datos.nexos.com.mx/?p=973>.

KRAUZE, Enrique, “El estilo personal de Ernesto Zedillo”, Portal Personas e Ideas, 3 de septiembre de 2000, <http://www.enriquekrauze.com.mx/joomla/index.php/biogrretrato/90biograticapolitica/360estilopersonalernestozedillo.html>.

MEYER, Lorenzo, “13 Veces 13”, Reforma, 3 de septiembre de 2015, https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=70583&referer=--https://www.google.com/--.

MONCAGATTA, Paolo, “Cultura Política de la democracia en Ecuador y en las Américas, 2018/19: Tomándole el pulso a la Democracia”, USAID, enero de 2020, https://www.vanderbilt.edu/lapop/ecuador/AB2018-19_Ecuador_Country_Report_V2_W_02.03.20.pdf.

VIDAL ROMERO, “Cultura Política de la Democracia en México y en las Américas, 2016/17”, Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad, USAID, febrero 2018, https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB2016-17_Mexico_Country_Report_V3_03.06.18_W_042018.pdf.

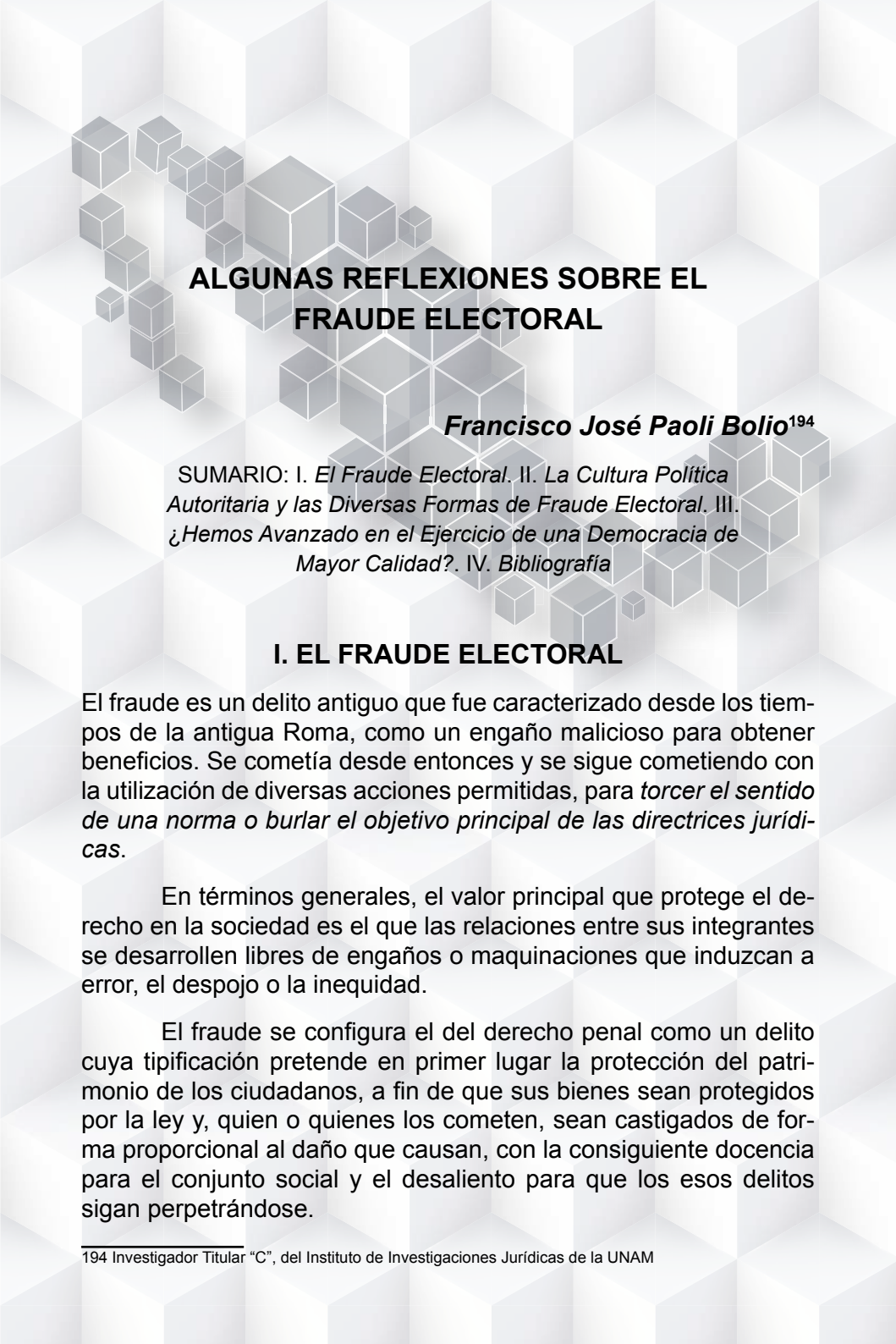
“Aprueban trabajo de árbitro electoral”, Parametría, julio-agosto de 2018, http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5064.

“Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017”, INEGI, noviembre-diciembre de 2017, <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>.

“Informe 2018”, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, junio-agosto de 2018, [INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf](https://www.latinobarometro.org/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf).

“La familia en quien más confían los mexicanos, los partidos en los que menos”, Parametría, 2016, http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4886.

“México: Política, sociedad y cambio”, GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. y Diseño y Análisis Demoscópicos, C.V., marzo 2019, p.142, <https://elecciones.sociales.unam.mx/wp-content/uploads/2018/04/Encuesta-GEA-ISA-marzo-2018.pdf>.



ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL FRAUDE ELECTORAL

Francisco José Paoli Bolio¹⁹⁴

SUMARIO: I. *El Fraude Electoral*. II. *La Cultura Política Autoritaria y las Diversas Formas de Fraude Electoral*. III. *¿Hemos Avanzado en el Ejercicio de una Democracia de Mayor Calidad?*. IV. *Bibliografía*

I. EL FRAUDE ELECTORAL

El fraude es un delito antiguo que fue caracterizado desde los tiempos de la antigua Roma, como un engaño malicioso para obtener beneficios. Se cometía desde entonces y se sigue cometiendo con la utilización de diversas acciones permitidas, para *torcer el sentido de una norma o burlar el objetivo principal de las directrices jurídicas*.

En términos generales, el valor principal que protege el derecho en la sociedad es el que las relaciones entre sus integrantes se desarrollen libres de engaños o maquinaciones que induzcan a error, el despojo o la inequidad.

El fraude se configura el del derecho penal como un delito cuya tipificación pretende en primer lugar la protección del patrimonio de los ciudadanos, a fin de que sus bienes sean protegidos por la ley y, quien o quienes los cometen, sean castigados de forma proporcional al daño que causan, con la consiguiente docencia para el conjunto social y el desaliento para que los esos delitos sigan perpetrándose.

¹⁹⁴ Investigador Titular "C", del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Se configura el fraude originalmente cuando a un ciudadano se le despoja de su patrimonio o parte de él, y se hace esto indirectamente mediante una serie de acciones *planeadas o maquinadas* por una persona o un grupo de personas.

El derecho penal se ha ido perfeccionando con el tiempo y conforme el fraude se extiende a otras áreas distintas de la patrimonial, que no pertenecen sólo al orden privado, sino al público, se van tipificando otros fraudes específicos, uno de los cuales es el que se ha llamado *fraude electoral*. La legislación mexicana no lo contempla, pero su concepto puede derivarse de los principios y criterios fundamentales establecidos en nuestra Constitución Política.

La acción fraudulenta despoja a los ciudadanos no sólo de bienes sino de derechos, entre los que se destaca en el ámbito de los *derechos políticos* el de elegir libremente a sus autoridades. Con este punto de partida puede configurarse el fraude electoral, como un delito que dificulta o frena el avance de la democracia, y hace nugatorio el derecho que todo ciudadano(a) tiene para elegir a sus gobernantes y legisladores. El fin que persigue la elaboración del concepto de fraude electoral es construir una fórmula que se inscriba en nuestro derecho político: su fin es lograr que decisiones de gran importancia, sean tomadas con el voto favorable y libremente emitido por la mayoría de los ciudadanos en una comunidad.

El proceso de democratización de las sociedades avanza dificultosamente por siglos, combatiendo la autocracia, el despotismo y la concentración del poder en una persona (monarquía absoluta) o un conjunto de personas (oligarquía), con disposiciones y acciones legales que van empoderando a un número cada vez mayor de ciudadanos. El mayor avance democrático se da cuando se reconoce a las personas el derecho de participar en las decisiones públicas, especialmente la elección de las autoridades que los gobiernan o de los legisladores que preparan las leyes y controlan al poder ejecutivo. Este es el poder del voto que se distribuye entre círculos cada vez mayores de miembros en una sociedad. La democracia pues representa un movimiento progresivo de empoderamiento de la mayoría; y el ejercicio de la democracia se convierte en uno de los derechos fundamentales que forma parte del *bien común* de la sociedad.

Como todo fraude, el electoral consiste en una o más maniobras engañosas que se hacen o se integran en burdas trampas o maquinaciones cada vez más sofisticadas y encubiertas, que van logrando el objetivo de cambiar el resultado que hubieran tenido los comicios de favorecer a un candidato o a un partido, que no lo ha logrado con los sufragios ciudadanos. Se trata teóricamente de un delito que busca que los ciudadanos en general, individualmente o en forma organizada compitan y ganen el poder legalmente, sin violentar los principios *democráticos*, o evitando su aplicación, con actos que atentan contra la prevalencia de voluntad de la mayoría popular.

Los procesos electorales que se consideran fraudulentos se caracterizan o pretenden ser definidos a partir de la denuncia de las personas físicas o morales que se consideren defraudados, después de que se ha concluido el proceso electoral en que dicho fraude presuntamente se cometió, lo que deja la carga de la prueba en las personas que se reclaman afectadas. Las autoridades electorales tienen la responsabilidad de juzgar y decidir cuándo se ha cometido el delito de fraude y sancionarlo en su caso.

Para hacer estas reflexiones voy a emplear un *recurso analítico*, estableciendo en primer lugar que el fraude electoral en México se viene perfeccionando desde que empezó a ejercerse formalmente el derecho al libre sufragio, y se iniciaron los procesos para que los ciudadanos emitieran su voto, fuera en forma indirecta o directa.

El enfoque que quiero poner a su consideración es el de verificar cómo en todos los procesos electorales de nuestra historia política desde que somos una República definida como democrática, es decir desde 1824, han sido objeto de maquinaciones de individuos o grupos para burlar la ley. Estos fraudes tienen como objeto evitar la aplicación del principio democrático básico que consiste en que sea la mayoría de los sufragios libremente emitidos a favor de un candidato o partido, el que defina quien alcanza el triunfo electoral, y, por ese hecho, queda confirmado como titular de la posición pública, ejecutiva o legislativa¹⁹⁵.

¹⁹⁵ En algunos países en forma muy importante en los Estados Unidos de América, los jueces son también electos.

En 1824, después de la experiencia efímera de la monarquía absoluta que pretendió establecer Agustín I, se inicia un proceso en el que se acepta establecer en México el derecho del sufragio y realizar elecciones indirectas, en las que los ciudadanos no sufragan por candidatos a ocupar posiciones legislativas o ejecutivas, sino “electores” que eran los encargados auténticos de votar por los candidatos y elegirlos. Después de cada elección presidencial -para referir los comicios más importantes- los fraudes electorales fueron denunciados por los partidarios de los candidatos que no triunfaron. Los “electores” como se pudo constatar en el Porfiriato muy claramente, eran más fáciles de cooptar, comprar y seducir, que los ciudadanos con derecho a voto. Y los procesos electorales siguen siendo indirectos hasta la elección extraordinaria del presidente Francisco Madero en 1911, elección en la que la inmensa mayoría de los “electores” eran partidarios o simpatizantes del candidato presidencial, quien no tuvo necesidad de cooptarlos. Su campaña electoral anterior, realizada en 1910, aunada a la significación de la gesta revolucionaria que emprendió al impedirse continuar con sus actividades como candidato presidencial, fueron más que suficientes elementos para conformar su condición de candidato presidencial y obtener los votos electorales necesarios para ser declarado presidente de la República. Fue esa una elección confirmatoria de la derrota de la dictadura, hecha primero por las armas. Esas elecciones fueron las últimas indirectas, y las siguientes en 1917 fueron ya realizadas en forma directa.¹⁹⁶

A partir de que las elecciones fueron directas, fue perfeccionado el fraude electoral, usándose formas que eran más difíciles de descubrir y de castigar. Este proceso nunca ha cesado.

II. LA CULTURA POLÍTICA AUTORITARIA Y LAS DIVERSAS FORMAS DE FRAUDE ELECTORAL

El análisis del fraude electoral en nuestro país se ha hecho por juristas y dirigentes políticos que se oponen al autoritarismo en las diversas etapas de nuestra historia. Lo anterior puede condensarse teóricamente como una hipótesis de *fraude a la ley de tracto sucesivo* por cerca de dos siglos, lo cual configura un claro elemento

¹⁹⁶ Fue electo en las primeras elecciones directas don Venustiano Carranza, que también había ganado primero el poder por las armas y convocado después a la Asamblea Constituyente (1916-1917), la que aprobó la Constitución vigente. Este personaje también fue vencido y acribillado en 1920 en Tlaxcalatlango, Puebla, sin haber concluido su mandato.

negativo que va conformando nuestra *cultura política* nacional o parte de ella. Eso independientemente de que el fenómeno también ocurra en otros países y regiones del planeta, lo que nos habla de que el ser humano además de tener un impulso de sociabilidad como lo señalara Aristóteles¹⁹⁷, tiene o puede tener otro antisocial, tal como lo advirtiera Emmanuel Kant¹⁹⁸. La propuesta de análisis que les hago tiene supuestos jurídicos tradicionales, pero también incluye análisis histórico y sociológico.

Entiendo que la cultura política es un subconjunto de la cultura general de un país o conjunto de países, que se refiere a los valores, creencias, criterios y costumbres relevantes para conducir los procesos políticos y particularmente la lucha por el poder y su utilización para diversos fines. Los teóricos nos hablan de dos tipos de cultura política en la que prevalecen criterios democráticos o bien criterios autoritarios. Aparentemente no hay país en los que prevalezca en estado puro la cultura política democrática, sino que en todos hay sectores de la población y especialmente en las élites en las que pueden tener más peso los criterios democráticos, aunque se mantengan en todos algunos rasgos autoritarios.

La *cultura política democrática* se caracteriza por impulsar normas, prácticas y criterios, que impulsan la toma de decisiones fundamentales con el apoyo del mayor número posible de ciudadanos, a fin de que se haga la voluntad de esa mayoría, aunque respetando los derechos de las minorías y la consecuente protección de la pluralidad social, en la que el poder público está dividido y balanceado. Esta cultura es claramente contraria al fraude electoral. En cambio, la *cultura política autoritaria* es aquella que mantiene criterios e interpretaciones de las normas favorables a intereses de grupos económica y/o socialmente poderosos, para que los intereses parciales, prevalezcan sobre el interés general.

El fraude electoral es un importante instrumento de la *cultura autoritaria*. En nuestro país se ha venido desenvolviendo la cultura esta última, valiéndose siempre de la debilidad de la condición ciudadana que ha tenido y tiene buena parte de las personas, lo que reporta una gran insuficiencia de cultura democrática. Se ha venido cultivando y afinando, para hacer trampas que van de las

197 Cfr. La Política.

198 Cfr. Ideas para una historia universal en clave cosmopolita.

más burdas a las más sofisticadas: del relleno de urnas previo a la realización de la elección, la compra del voto, o el voto de personas que han muerto, o bien procedimientos un poco más sutiles como la alteración de actas, los llamados “ratón loco” o “Carrusel” en el que se promueve que individuos contratados voten varias veces, y hasta decenas de veces en una misma elección, hasta llegar a acciones que incluyen trampas maquinadas, candidatos que ofrecen falsamente cosas tan atractivas como imposibles de realizar a fin de conseguir votos de quienes crean en esas promesas, o la utilización de programas sociales para alimentar y fortalecer clientelas, cuya fidelidad aseguran con las administración de tales programas dirigida a los sectores más necesitados a condición de que voten. Esto último es lo que se ha llamado “coacción del voto”. En las últimas etapas del régimen autoritario que prevaleció por muchas décadas, se fue hablando de una verdadera ingeniería para la realización eficaz del fraude electoral.

Algunas de las formas antes mencionadas de fraude electoral son apenas referencias ejemplificativas de los cientos de maneras, estímulos, chantajes o presiones a la población ciudadana más débil en cuanto conciencia democrática. La participación de un buen número de medios masivos de información (*más media*) que contribuyen a la ejecución o propiciamente de prácticas fraudulentas, ha sido un factor de la mayor relevancia, para promover, facilitar o encubrir diversas formas de fraude electoral.

Todo esto se ha combatido o tratado de combatir, disminuir, o de plano cancelar las diversas formas de fraude electoral. Pero debemos aceptar que después de cada elección en la que se detectan distintas formas de fraude electoral y se las tipifican como delitos, hay agentes que tienen iniciativas y diseños, más o menos ingeniosos, para preparar nuevas formas que remonten las normas que pretenden atajarlo, y también ya cometido éste, para defender a los defraudadores y evitarles sanciones o que se les pongan multas menores que les son fáciles de cubrir, con el mismo financiamiento público y a plazos.

III. ¿HEMOS AVANZADO EN EL EJERCICIO DE UNA DEMOCRACIA DE MAYOR CALIDAD?

Considero que hemos avanzado en el combate al fraude electoral, aunque sigue habiendo grandes áreas del país en el que se sigue cometiendo. Las nuevas tecnologías de información y comunicación, que se han extendido tanto y están a disposición de enormes contingentes de personas, han contribuido en gran medida a este avance, pero hay que advertir que también estas tecnologías han servido y seguirán sirviendo para la planeación de nuevas formas de fraude. Mientras no avancemos en la ampliación de la población que adquiera una sólida cultura democrática, y esté dispuesta a luchar por la aplicación de los principios y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, no lograremos un avance que pueda considerarse significativo. Y esto último no se logra con buenos deseos, ni tampoco con nuevas normas que atajen las maniobras fraudulentas, sino con el convencimiento ampliamente generalizado y demostrado en las conductas de las personas y las acciones organizadas de la sociedad. Y desde luego con el apoyo a las autoridades que cumplen claramente con la aplicación de los principios democráticos y la denuncia de aquellas que se corrompen o quedan comprometidas con la realización de fraudes electorales o de fraudes a la ley electoral.

En los momentos que vivimos al finalizar la segunda década del siglo XXI, todavía se siguen usando el *clientelismo* que es un señuelo configurado con antiguos y nuevos programas sociales, viejas y nuevas derramas económicas y prestaciones, que sirven en buena medida como *coacción del voto*, por más que estén otorgadas a personas desprotegidas, por lo que más fácilmente comprometen el sufragio a favor de un candidato o partido. Y, en general, hay que aceptar que los ciudadanos que comprometen su voto, a cambio de que se les entreguen bienes o de acceso a servicios públicos, cumplen su compromiso con lealtad sumisa. Esto ocurre por dos razones fundamentales: 1) tienen necesidades ingentes -de ellos y de sus familias- que los predisponen a aceptar el fraude, y 2) no tienen una cultura ciudadana que les impida comprometer su voto. O son, finalmente, carentes de las dos cosas: satisfactores básicos y conciencia ciudadana.

IV. BIBLIOGRAFÍA

ARISTOTELES, La política, trad. de Manuela García Valdés, Gredos, España, 1988.

KANT, Emmanuel, Ideas para una historia universal en clave cosmopolita, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

Avances del sufragio efectivo frente al fraude electoral en México

Se terminó de imprimir el 25 de agosto de 2021, En los talleres de Grupo Comercial Impresor Arcos S.A. de C.V., Avenida Azafrán número 40, Colonia Granjas México, Alcaldía Iztacalco, C.P. 08400, Ciudad de México.
1000 ejemplares.

JAIME CÁRDENAS GRACIA

Hacia la conceptualización del fraude electoral

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

Tres apuntes sobre la dimensión histórica del fraude electoral en México

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

Concepto de fraude electoral

RODRIGO GALINDO RODRIGUEZ

La revolución antijuarista y el amparo Lozano: alegatos de fraude

GERARDO GARCÍA MARROQUÍN

Avances del sufragio efectivo frente al fraude electoral

Reformas posibles a la Ley General de Delitos Electorales

en materia de fraude electoral

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

Consideraciones sobre el derecho penal electoral

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

Fraude electoral: crónica de una práctica inveterada

PATRICIA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

Reflexiones sobre la confección los delitos electorales en México: una

referencia al llamado fraude electoral

DANIEL MÁRQUEZ

La integración de las figuras jurídicas de dolo civil y dolo penal al tipo penal

de "fraude electoral" en México

JOSÉ AGUSTÍN ORTIZ PINCHETTI

Desarraigar el fraude electoral

FRANCISCO JOSÉ PAOLI BOLIO

Algunas reflexiones sobre el fraude electoral

