

INTRODUCCIÓN

El Derecho Electoral en México ha tenido la difícil tarea de ajustar los esquemas estructurales a las nuevas realidades políticas que en el día a día vamos forjando en la sociedad.

Los factores que han devenido en motores de dichos cambios son de carácter variado. Entre los más importantes encontramos la globalización que ha potenciado el triunfo de las democracias a nivel mundial como el mejor sistema de gobierno. Asimismo, se ha dado un auge del sistema pluripartidista y se ha dado peso a la opinión pública y a los medios de comunicación con respecto a los actores políticos y el gobierno, las tendencias económicas mundiales, el involucramiento de nuevos grupos de interés en la política y el gobierno y la existencia de una ciudadanía más interesada en la política y atenta a sus gobiernos.

Los seres humanos nos definimos por la capacidad para crear cultura, preservarla y transmitirla por medio de la educación. Esto implica la presencia de dos elementos inseparables: vida social y lenguaje. Este último ha sido la piedra de toque para la preservación de la experiencia acumulada y constituye, junto con la vida social y el pensamiento abstracto, la indisoluble trinidad que nos ha llevado por encima de los demás animales.

Ningún hombre es una isla, y al ser el hombre un animal eminentemente político, tal como lo definió Aristóteles, encontramos pues, inherente a tal naturaleza la necesidad de un orden, de un gobierno, para el bien común. Eso es lo que justifica la existencia de los gobiernos, del poder. Si bien, en muchas ocasiones ha imperado la ley de más fuerte, la experiencia acumulada de la humanidad ha ido poco a poco desechando lo que no nos sirve, por ello, la aspiración democrática no es una simple fase reciente de la historia humana: es la historia humana.

Así, las democracias van triunfando en todo el mundo, y es manifiesta una clara tendencia a transformar las estructuras institucionales y las formas de gobierno. Esto ha sido el leit motiv del Derecho Electoral en México y el mundo, la eterna dialéctica de las sociedades, nos lleva por las vías de la democracia y la legalidad, la transparencia y rendición de cuentas, por la búsqueda de la convivencia pacífica y la tolerancia, evitando conflictos sociales, a través de la previsión con normas claras y canales institucionales de resolución de conflictos.

El análisis de la naturaleza jurídico doctrinal del Derecho Electoral, nos lleva a definir al Derecho Electoral como “la rama del derecho constitucional que, dotado de un alto grado de autonomía, regula los procesos a través de los que el pueblo, constituido en electorado, procede a la integración de los órganos del Estado, a la periódica sustitución de sus titulares, así como aquellos procesos en que el mismo electorado interviene en la función legislativa o en la definición de una cuestión crítica de política nacional, por medio de la iniciativa, el referéndum o el plebiscito, según sea el caso”, siendo sus elementos característicos su autonomía, los valores protegidos, la constitucionalidad, la legalidad, el derecho electoral sustantivo y adjetivo, formando parte de su marco jurídico doctrinal.

El Derecho Electoral es pues, más allá de normatividad, un verdadero sistema de valores y principios como la justicia y la seguridad jurídica, que regula las relaciones humanas con motivo de la elección, designación y remoción de representantes, mandatarios y servidores públicos.

Ya desde el siglo XIX podemos encontrar en la legislación muestras de cómo las sociedades pugnaban por reglas claras en cuanto a las condiciones en que debía gobernarse. El 2 de mayo de 1808, el pueblo español, harto de la opresión francesa, se levanta contra la invasión francesa. Al mismo tiempo que el pueblo se rebela, también se organiza políticamente, creando las llamadas Juntas. Hay una convocatoria de las Cortes de Cádiz, en las que se elabora una Constitución, la primera en España, que cree en las ideas ilustradas. Fue promulgada el 19 de marzo de 1812 siendo, por supuesto, aplicable también en la Nueva España.

Resultado de la Revolución Francesa, que revolvió al mundo en busca de libertad e igualdad y fraternidad, así como la Independencia de los Estados Unidos de América, todo el siglo XIX se vio inmerso en la búsqueda de nuevas formas de gobierno y ordenamientos jurídicos más justos, por lo cual, podemos encontrar en la historia, nuestra transición hacia la Independencia y por ende, la formación de una nueva Constitución para ese naciente Estado, donde se destaca, obviamente, al ser un estado independiente, con el derecho de elegir su forma de gobierno, autodeterminarse y elegir a sus gobernantes, todo un entramado orgánico con el fin de determinar normas, procedimientos e instituciones que forman el antecedente primero del Derecho Electoral del México independiente.

Tales ordenamientos fueron el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, La Constitución Federal de 1824, las Leyes Constitucionales de la República de 1836, Las Bases Orgánicas de la República de 1843, La Constitución de 1857, resultado del México liberal, siendo este último ordenamiento el que estuviera vigente a fin de siglo, cuando nuestro país vivía bajo la dictadura del General Porfirio Díaz, en tales condiciones, que se generaría el estallido de la Revolución Mexicana.

En este marco comienza el Derecho Electoral del siglo XX. Porfirio Díaz, además de ser Presidente de nuestro país por más de treinta años, violó la actuación independiente de los poderes legislativo y judicial, invadió la soberanía de las entidades federativas y limitó las libertades políticas, a favor de un mando cada vez más centralizado, personalista y autoritario. Las elecciones presidenciales eran meros rituales con los cuales pretendía legitimarse el dictador, y sus campañas no eran otra cosa que actos de auténtico autoculto al hombre, a través de una normatividad promulgada para tales efectos: la Ley Electoral de 1901. Son estas condiciones políticas, aunado a la terrible desigualdad de clases sociales y a la pobreza que existía entre obreros y campesinos (la mayoría de los mexicanos) el caldo de cultivo que propicia, inexorablemente, la Revolución Mexicana encabezada por Francisco I. Madero. El triunfo de dicha lucha se corona con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente hasta nuestros días.

El periodo post revolucionario fue prolijo en la creación de leyes y decretos en materia electoral, 22 leyes y decretos de 1917 a 1991. Dichos ordenamientos jurídicos pretendían en un inicio hacer válidos los principios fundamentales que dieron origen a la Revolución Mexicana: no reelección, sufragio efectivo, elección directa y mayor libertad en la participación política.

Es importante destacar, que si bien el sufragio popular era un derecho fundamental de la Constitución de 1857, éste mismo estaba restringido a los hombres mayores de edad y “con un modo honesto de vivir”. Es hasta 1953, que se publica en el Diario Oficial el nuevo texto del Artículo 34 Constitucional que rezaba: “Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y tener un modo honesto de vivir”. Fue en 1955, en las elecciones del 3 de julio las mujeres acuden a emitir su voto a las urnas, para elegir Diputados Federales XLIII Legislatura.

La doctrina ha dividido en tres etapas el Derecho Electoral del México del siglo XX, a saber: a) la etapa formativa de 1946 a 1963, donde se gestó el PRI como partido hegemónico y nace el PAN, en 1939, como una oposición real al partido-gobierno; b) la etapa clásica de 1963 a 1979, caracterizada por la deformación de la representación política, la exclusión de actores importantes y la consecuente falta de credibilidad a los procesos electorales; y c) la etapa posclásica de 1976 a 1988, donde se consolida en México el llamado “Estado de Partidos”. Los terribles excesos de esta “dictadura perfecta” como la llamaría el escritor peruano Mario Vargas Llosa, traerían como consecuencia que la oposición apuntara la necesidad de una nueva ley electoral y de una cruzada a para recuperar al menos un poco, la credibilidad en el sistema político mexicano impuesto desde hace más de 60 años.

En 1990, se crea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, (COFIPE), con el consenso de cinco de los seis partidos representados en el Congreso, buscando la transparencia y credibilidad de los procesos electorales, el ideal de siempre, el postulado por Madero. Así, nace un Instituto Federal Electoral (IFE) ciudadanizado, se instala el Tribunal Federal Electoral, se elabora un nuevo padrón electoral confiable, la nueva credencial para votar con fotografía, con reconocimiento de validez como documento oficial, así como reformas en materia penal electoral, tipificando conductas como delitos en materia electoral.

Como consecuencia del proceso electoral de 1994, que resulto ser uno de los más accidentados en toda la historia del México moderno, surge la reforma realizada el 22 de agosto de 1996 a la Constitución Mexicana misma que constituyó uno de los mayores avances en materia electoral. Entre las principales características de esta reforma innovadora encontramos los relativos a la composición de los órganos de representación nacional, el fortalecimiento de un régimen de partidos cada vez más competitivo; la garantía de condiciones de mayor equidad en la contienda electoral; la consolidación de los atributos de independencia y autonomía del organismo depositario de la autoridad electoral, así como trascendentes innovaciones en el ámbito de la justicia electoral y los regímenes electorales a nivel local.

Durante el segundo semestre de 1996 se logró concretar un renovado esfuerzo de revisión, actualización y perfeccionamiento de la normatividad que regula los procesos electorales en México, el cual comprendió importantes cambios e innovaciones tanto a nivel del ordenamiento constitucional como de la legislación reglamentaria en materia electoral, el COFIPE.

Nos referiremos de manera más puntual a tales reformas:
Integración de Poder Legislativo de la Unión.

En la Cámara de Diputados se fija el límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en 300 diputados electos por ambos principios; se fija un nivel máximo de sobrerrepresentación de ocho puntos en la relación votos-escaños para todo partido político; y en la Cámara de Senadores se incorpora el principio de representación proporcional.

Régimen jurídico de los partidos y asociaciones políticas.

Se establece un procedimiento único para que una organización política obtenga el registro como partido político nacional; se flexibilizan los requisitos para la obtención del registro como partido político nacional; se incrementa el porcentaje requerido para que un partido conserve su registro; y se reconoce la figura de las agrupaciones políticas nacionales.

Condiciones de equidad en la contienda político electoral.

Garantías de mayor equidad para los partidos en el acceso gratuito a la radio y televisión durante las contiendas electorales; realización de los monitoreos muestrales de los tiempos de trasmisión en los espacios noticiosos; reconocimiento del derecho de aclaración informativa; prevalencia del financiamiento público sobre otros tipos de financiamiento; redefinición de las modalidades del financiamiento público; prohibición de aportaciones anónimas; nuevos límites al financiamiento de simpatizantes; mayor fiscalización del manejo de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas; y modificación de las reglas para que el Consejo General del IFE determine los topes de los gastos de campaña.

Integración y atribuciones del Instituto Federal Electoral.

Exclusión de toda participación y representación del poder ejecutivo; creación de las figuras de la Presidencia del Consejo General y de la Secretaría Ejecutiva; nueva fórmula para la integración del Consejo General; ampliación y redefinición de de las atribuciones del Consejo General; creación de comisiones permanentes del Consejo General; ajustes en la integración y atribuciones de los Consejos Locales; y ajustes en la integración de los Consejos Distritales,

Coalición para la postulación de candidaturas comunes.

Extensión del derecho de formar coaliciones a las elecciones de senadores de representación proporcional, y mayor precisión en el rango de las coaliciones parciales.

Justicia electoral.

Reconocimiento de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral; protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos; revisión constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales estatales; incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación; y readscripción de la facultad de calificar la elección presidencial.

Regímenes electorales locales.

Prescripción para que las constituciones y leyes de los estados incorporen principios y garantías fundamentales en materia electoral; y conversión de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa en el Distrito Federal.

Todos los referidos antecedentes en materia electoral, nos permiten aterrizar en el Derecho Electoral mexicano contemporáneo, que comprende desde 1996 hasta nuestros días, permitiendo un desarrollo democrático muy importante con campañas competitivas, contiendas reales, mayor equidad en los procesos electorales y mecanismos de alternancia probados. Los tiempos de PRI-gobierno han quedado atrás y los retos hoy consisten en fortalecer y perfeccionar el sistema electoral y más aún, hay quienes afirman que otra reforma electoral es innecesaria si no se acompaña con una profunda reforma al sistema político, con cuestiones como la reelección inmediata o el equilibrio de poderes.

Con respecto a las entidades federativas, todas tienen su Constitución local y sus respectivas leyes electorales, bajo las bases comunes del artículo 116 de la Carta Magna y de numeral 122 del mismo ordenamiento para el Distrito Federal; así, vivimos un federalismo que reserva para la facultad legislativa como la ejecutiva electoral. Como sabemos, la vida democrática de las entidades federativas puede ser madura, o contrario sensu, puede ser autoritaria y corrupta, como ejemplos de esto último, mencionamos el caso de las elecciones del 2000 en Tabasco, que dieron lugar a un proceso de investigación por parte de la Cámara de Diputados federal y un proceso jurisdiccional que derivó en la repetición de las elecciones a gobernador.

La judiciabilidad de las cuestiones electorales es una de las características del Derecho Electoral mexicano contemporáneo. En 1996 se sustituye el Tribunal Federal Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, hemos destacado dentro de la presente investigación, tres casos paradigmáticos en los que se configura la realización de la jurisdicción electoral de dicho órgano en medio de una serie de discusiones doctrinarias respecto a la pertinencia jurídica de la misma, siendo estos, el Caso Tabasco, el Caso Yucatán y el Caso de la Calificación de la Elección Presidencial del 2006.

El término “judicialización de la política” ha sido utilizado desde entonces de forma corriente entre la opinión pública para referirse a este aspecto, que dada la naturaleza misma de las cuestiones electorales, son situaciones que involucran a las ciudadanía, a los medios de comunicación y que son incluso, observados a nivel internacional. Sin embargo, lo más delicado es, que pudiera estar latente un posible conflicto social, justificado o no, y que debe evitarse a toda costa precisamente, con reglas claras, certeza jurídica y justicia electoral.

Como nos referimos anteriormente, la tipificación los delitos electorales nació a fin de dar certeza a las elecciones y tutelar como bienes jurídicos la certeza, imparcialidad, objetividad, transparencia y equidad en la competencia.

Criminalizar las conductas relativas a los procesos electorales responde a la necesidad de evitar que quienes tengan funciones sustantivas como servidores públicos, funcionarios, candidatos partidistas, entre otros, propicien condiciones de inequidad o parcialidad extrema. Estas conductas fueron la constante en todo el siglo XX, desde la dictadura de Porfirio Díaz hasta los tiempos del PRI-gobierno.

No obstante, actualmente se presentan delitos electorales, la diferencia es que hoy se cuenta con instituciones que tienen las armas para sancionar estas conductas como la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE).

Al arribo del siglo XXI, la legislación sobre delitos electorales ha evolucionado. Se especifican conductas que pueden considerarse lesivas a la objetividad, parcialidad y seguridad jurídica a la que deben someterse los instrumentos formales de los procesos electorales. Sin embargo, queda pendiente evaluar la implementación de dichas reformas desde que fueron instituidas, revisar su eficacia, su incidencia y el abuso de la denuncia como un acto proselitista más, la escasa actividad jurisdiccional excitada por la representación social y la pertinencia de la expresión gramatical y literal de algunos tipos penales. La contienda electoral del 2000 marcó un hito en la historia de México. Se cristalizó el esfuerzo de actores políticos, sociales y de la ciudadanía en general, que desde hacía años con sus demandas abonaron para la creación de condiciones para un ambiente electoral democrático. Por vez primera ascendía al poder un Presidente de la República de un partido político distinto al PRI. Si bien desde 1997 dicho partido había dejado de gozar de la mayoría absoluta en el Congreso, la ciudadanía con su participación en el 2000, recuperó su confianza perdida en el sistema electoral mexicano.

El aspecto de la psicología colectiva es importantísimo. La historia de nuestro país no se lee con aburrimiento. Quienes hayan vivido el asesinato de Colosio en 1994, o la caída del sistema electoral en detrimento del candidato Cuauhtémoc Cárdenas, en 1988, por nombrar dos sucesos que significaron un punto de quiebre en nuestro sistema electoral, tenían sobradas razones para desconfiar (hasta antes del triunfo del PAN y de Vicente Fox en el 2000) del modo en cómo que se llevaban las elecciones en nuestro país. Por fin el voto de los mexicanos se respetaba y todos los actores políticos y sociales reconocieron en la vía electoral el camino para llegar al poder. El Instituto Federal Electoral se erigió como el árbitro capaz de normar la contienda y, sobre todo, con un alto reconocimiento por parte de la sociedad. El reto era consolidar nuestra democracia y el primer ensayo se daría en las elecciones intermedias del 2003, fueron los primeros comicios inmersos en la normalidad democrática. Contrario a las expectativas, el principal ganador fue el abstencionismo: 58.32 % de los ciudadanos no acudió a las urnas. Desde entonces se notaba un descontento ciudadano en el funcionamiento del sistema político, aunque el sistema electoral funcionaba bien en términos generales.

La prueba de fuego para nuestro modelo electoral se presentaría hasta 2006. Eran las primeras elecciones federales después de la alternancia lograda después de más de 70 años del PRI en el gobierno. Este proceso electoral presentó variables nunca vistas en la historia política de México: alto grado de polarización de los actores políticos, una sucesión presidencial “adelantada”, un esquema de financiamiento y gasto de los partidos políticos inusitado, instituciones democráticas en proceso de consolidación.

Además, para estas elecciones sí dio uno de los cambios más notables en la legislación electoral de los últimos años, que fue el derecho a votar a los mexicanos en el extranjero, como sucede en las democracias más consolidadas del mundo.

El reconocimiento de los derechos políticos de los connacionales tuvo su fundamento en la contribución que hacen a la economía nacional. Por ejemplo, el monto de las remesas enviadas en el 2006 fue de 21 mil 295 millones de dólares, lo que significó la segunda fuente de divisas después del petróleo. Esto demostró que el vínculo de los mexicanos en el extranjero con su patria, de los cuales el 98% radica en Estados Unidos, seguía incólume. Los trabajadores migrantes tenían más que ganado el derecho a votar para elegir a gobernantes.

Pese a esta nuevo derecho, la participación de los mexicanos en el extranjero en esa primera elección federal del 2006 fue escasa. Esto representa un nuevo reto en materia electoral para que se ejerza este derecho y se promueva la participación en las comunidades de migrantes.

Regresando al aspecto de la competencia electoral del 2006, quedó evidenciado que las reglas electorales estaban desfasadas de la realidad política y el proceso estuvo en riesgo por las diversas irregularidades presentadas en la contienda, según lo señaló en su sentencia de calificación de la elección el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

La primera irregularidad fueron las declaraciones públicas del presidente de la República que, por su parcialidad, rompieron con el principio de neutralidad política que debía asumir como jefe de Estado. El segundo aspecto fue la participación de grupos empresariales en la contratación de spots en contra de uno de los candidatos presidenciales, lo que representaba una violación a la ley, pero contradictoriamente no se estipulaba ninguna sanción para este tipo de conductas.

El tercer punto fue la proliferación de ataques, lo que se conoció como guerra sucia, entre los distintos actores políticos. El mismo TEPJF dictó que hubo iniquidad en el número de mensajes negativos en contra del candidato de la Coalición Por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador, sin embargo, el candidato también participó en este tipo de mensajes por lo que la sanción de la conducta quedaba sin materia.

Pero sin duda el aspecto que generó el conflicto postelectoral fue lo cerrado de la contienda y la mínima diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar. Felipe Calderón ganó la elección con una ventaja de 233 mil 831 votos sobre López Obrador, quien diseñó una estrategia político-electoral con miras a realizar un recuento de votos y conseguir la nulidad la elección.

Más allá de los pronunciamientos políticos, lo que esta investigación trata de poner sobre la mesa es cómo ha sido la construcción de las reglas electorales en México y las vicisitudes que han tenido que sortearse para tener un sistema electoral confiable que inhiba comportamientos ilegales y dé armas a las autoridades electorales para normar la contienda.

La historia del derecho electoral mexicano cierra con la reforma constitucional electoral del 2007-2008, creada a partir del conflicto postelectoral del 2006. Fue aprobada por amplio consenso en ambas cámaras, y en 30 de las 31 legislaturas de los estados. Los cambios a los artículos 41 y 134 de la Constitución entraron en vigor el 14 de noviembre de 2007. El ajuste de las reglas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales entraron en vigor el 15 de enero de 2008.

En términos generales, la reforma electoral redujo el financiamiento público a los partidos políticos, acortó la duración de las campañas electorales, reguló las precampañas, estableció un nuevo régimen para el acceso a radio y televisión, fijó criterios de fiscalización y rendición de cuentas además de que reestructuró administrativamente al IFE.

También fijó la prohibición de que las autoridades promuevan su imagen en publicidad y propaganda de la gestión pública dentro de la campaña electoral; se instituyen las elecciones simultáneas o concurrentes; se prohíbe la afiliación corporativa a los partidos políticos y establece bases constitucionales para que en las legislaciones locales se la una homologación de normas electorales en cuanto a topes de financiamiento, duración de campañas; fiscalización, sanciones, regulación de precampañas, etc., todo con el fin de mejorar la calidad democrática de nuestro país.

En el marco de la Ley de la Reforma del Estado, la reforma electoral es un parteaguas en las elecciones en México. Decía Hegel que la historia es el progreso de la conciencia de la libertad, es así como a través de la presente investigación hemos pretendido introducirnos, envolvernos en el proceso de irnos convirtiendo en lo que hoy somos como sociedad mexicana, en la construcción de una democracia política, pero también económica y social que establezca condiciones para la realización de los fines últimos del hombre y la sociedad.

Así, el único deber que tenemos con la historia es reescribirla...