Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

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.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

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 fraude[36]. 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

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

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 ellas[37]. 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.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

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 fraude[38]. 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.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

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 favor[39]. 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 maquinas que registraban los sufragios. Se determinó recontar 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

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

para mantener la continuidad de esa nación dentro del Reino Unido[40];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 España[41]; 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 electrónica[43].

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

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

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 mexicana[44].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

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

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 Cortines[45]. 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 gano 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 manipulado[47]. 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 Servin, *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 publicitar 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.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

> 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, constituían 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 altenación, 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.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

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

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

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

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

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-

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

xico[49], 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 pretexta 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.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

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 autónomos[50]. 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.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

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.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

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

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

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.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

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/2DVQvQD

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

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/