DEMOCRACIA ELECTORAL RIJOSA Y LITIGIOSA: LOS DELITOS ELECTORALES EN LAS ELECCIONES DE 2014-2015[1]

Jaime Antonio Gómez Mandujano

ABSTRACT

El documento refiere el proceso de construcción de la democracia mexicana y de los factores principales que perviven en nuestro tiempo y que dan lugar a la incidencia de irregularidades en las elecciones, susceptibles de ser tipificadas como delitos electorales. Se toma como referente inmediato la incidencia de delitos electorales en las elecciones federales y locales, ordinarias y extraordinarias, realizadas de octubre 2014 a diciembre de 2015.

I. La construcción de la democracia electoral mexicana.

La transformación política de México ha tenido en las reformas político-electorales una de sus principales herramientas. La realidad política mexicana en su constante dinámica ha visto conjuntarse, a partir de los años setenta del siglo pasado, una serie de factores que han impulsado el cambio, con una tendencia democratizadora. Es posible hablar de una mecánica del cambio político como lo hacen Becerra, Salazar y Woldenberg al advertir que México ha enfrentado un proceso en el que "los partidos producen elecciones competidas, las elecciones competidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación; desde esas posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas, nuevas reglas del juego que los fortalecen. Y partidos fortalecidos, cada vez más visibles, producen elecciones crecientemente competitivas; y con ello aumenta la centralidad política de los comicios"[2]

La construcción de la democracia mexicana ha conjugado al menos los siguientes aspectos fundamentales:

1. La participación ciudadana y el fenómeno de la globalización

Primero, se ha visto impulsada por una creciente movilización social, cultural y económica sin precedentes, que ha forzado a las instituciones a transformarse para alcanzar los niveles de asimilación de dicho proceso. Este proceso se ha visto a su vez alimentado tanto por la dinámica propia de la economía y el cambio social internos como por los componentes propios de la globalización mundial que ha modificado esencialmente los patrones de comportamiento general de la población.

[1] Artículo publicado originariamente en Castañeda Rivas, María Leoba, et. al (Coordinadores). *Monitor Democrático 2016. Democracia Electoral Rijosa y Litigiosa en México. Un caso, la paridad de género.* México: UNAM-IEM-IEE PGR/FEPADE-COPUEX-PROCESOS EDITORIALES, 2016, pp. 71-103.

[2] Becerra, Ricardo et. al. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena, segunda edición, 2000, p. 33-34.

La idea de la globalización se asoma a mi mente como consecuencia de la liberalización y en antítesis del proteccionismo que durante las dos terceras partes del siglo XX fue el signo característico de muchas de las economías latinoamericanas, incluyendo la mexicana. Las innovaciones tecnológicas, la recomposición política del globo terráqueo y de Europa esencialmente, las movilizaciones migratorias realizadas y las necesidades de reactivación económica derivadas de la Segunda Guerra Mundial, condujeron a la ruptura del modelo existente y a la instauración de uno nuevo.

Es esta tesitura la globalización –en mi concepto- es el conjunto de las transformaciones económicas, sociales, políticas, jurídicas y culturales, que han permitido construir escenarios de interacción e integración entre los diversos países del orbe, generando altos niveles de interdependencia.

El proceso de globalización inicia en la economía: las economías cerradas reconocen su imperiosa necesidad de liberalización y apertura, con el fin de buscar nuevos mercados y nuevas formas de organización productiva. La propuesta del crecimiento hacia adentro, fincada en la idea férrea del Estado nacional, cede terreno a la economía abierta que suprime las barreras arancelarias y las barreras de entrada a la inversión y los procesos productivos provenientes del exterior, a la transferencia de tecnología y al intercambio de conocimientos. Se establece un proceso de mayor interacción y de integración. Los procesos productivos se fraccionan y dejan de realizarse íntegramente en un único espacio nacional, para convertirse en procesos multinacionales, interconectados, que permiten incrementar la eficiencia, reduciendo costos de producción (salarios, insumos, transporte, etc.). Es la edificación de lo que se conoce como la '*aldea global*'.

La construcción de zonas económicas y de bloques empieza a generar alianzas productivas (*joint ventures*) y fusiones entre las principales corporaciones del orbe, para crear organizaciones económicas más poderosas e influyentes que, incluso, las de los países subdesarrollados. Los niveles de interacción e integración se traducen en un incremento de la interdependencia. Lo que ocurre en otras latitudes ya no es ajeno a los intereses de los actores económicos y de los Estados. Se busca entonces que las condiciones imperantes entre los socios comerciales y los países receptores de la inversión y el intercambio, se estandaricen en lo posible. Ello impulsa el cambio en los ámbitos político, social y cultural.

Este escenario de apertura económica se ve acompañado de escenarios de apertura política: a la reducción del proteccionismo económico –reducción de barreras de entrada, supresión de aranceles, apertura comercial, etcétera-, se ha generado un cambio cultural debido a la *transculturalidad*, un cambio social determinado esencialmente por la migración, la universalidad de los derechos derivado de los crecientes movimientos sociales, entre otros, que se han visto reflejados en procesos de cambio político que han llevado a la sustitución de los regímenes totalitarios o autoritarios, para instaurar democracias emergentes.

Tales transformaciones han estado determinadas en parte por la presión internacional, de manera tal que la transformación política ha sido un requisito necesario para integrarse a una región

económica determinada, en el propósito de estandarizar las circunstancias y las condiciones de los socios comerciales. La transición española a la democracia, tras la caída de la dictadura de Francisco Franco, como condición para incorporarse a la Comunidad Económica Europea, y la transición democrática mexicana, como condición no escrita para incorporarse al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, son ejemplos claros de estos procesos.

Veamos entonces que la globalidad ha traído consigo una creciente ola de transformaciones políticas para la configuración de la democracia, entre cuyos cambios más importantes y visibles se encuentra la caída del bloque socialista, a partir de la *Perestroika* y de la *Glasnost* llevados a cabo por Mikhail Gorbachev. A ello se debe sumar el crecimiento de la tecnología y de los medios electrónicos de comunicación, como el predominio reciente de las redes sociales, capaces de multiplicar en tiempo record la información que en ellas circula y afectar la esfera política, como ocurrió en Egipto en 2013[3]. Toffler afirmaba en *La Tercera Ola* los perfiles que se debía adquirir, en este terreno, para el futuro:

> Debemos, como primer paso, desencadenar el más amplio debate público sobre la necesidad de un nuevo sistema político sintonizado con las necesidades de una civilización de la tercera ola. Necesitamos conferencias, programas de televisión, discusiones, ejercicios de simulación, convenciones constitucionales ficticias para generar el más amplio despliegue de imaginativas propuestas dirigidas a la reestructuración política, a hacer brotar un torrente de ideas nuevas: Debemos estar preparados para utilizar las herramientas más avanzadas a nuestro alcance: desde satélites y computadores, hasta videodiscos y televisión interactiva.
>
> Nadie conoce con detalle qué es lo que nos reserva el futuro ni qué será lo que mejor funcione en una sociedad de la tercera ola. Por esta razón, debemos pensar no en una única y masiva reorganización ni en un solo cambio revolucionario y cataclísmico impuesto desde arriba, sino en miles de experimentos conscientes y descentralizados que nos permitan probar nuevos modelos de proceso decisional a niveles locales y regionales, antes de su aplicación a niveles nacionales y transnacionales[4].

Las transformaciones políticas no son aisladas, sino que constituyen ventanas al mundo global que ponen de entrada en la opinión pública mundial, un proceso de aceptación o rechazo. De esta manera la autodeterminación de los pueblos en materia política tiene un condicionante global, que tiene que aquilatarse en razón de su apego a los principios rectores del derecho internacional. La soberanía en tanto soberanía política está sujeta al tamiz de los movimientos culturales,

[3] Cadena 3. "El importante rol de las redes sociales en la crisis egipcia". Artículo publicado el 19/08/2013, disponible en http://www.cadena3.com/contenido/2013/08/19/117747.asp?titulo=El-importante-rol-de-las-redes-sociales-en-la-crisis-egipcia

[4] Toffler, Alvin. *La tercera ola*. Bogotá: Plaza & Janes Editores. 1980, p. 281.

sociales y políticos que se gestan a nivel mundial y en los que se interactúa en razón de la apertura económica y de la generación de sistemas jurídicos supranacionales.

Adicionalmente, al influjo de la economía la sociedad se transforma: el intercambio laboral, la migración y la interacción cultural derivada de ellos y de la *revolución informática* (que incluye la configuración del Internet y de la 'supercarretera de la información', entre otras cosas), detonan la adopción de nuevas formas de vida, de alimentación, de diversión, de agrupación, por citar sólo algunos aspectos. Las sociedades son más conscientes del cambio y buscan formas de expresión pública, generando mayor movilización y participación. Se conjugan así los factores del desarrollo político esbozados por Huntington: a mayor participación, mayor necesidad de institucionalización política, que ubica a un Estado en un nuevo estadio de desarrollo, equiparable a la modernización política[5]. El cambio político desmonta las bases estructurales del totalitarismo y sobre todo del autoritarismo, y comienza la construcción de democracias liberales, a través de movimientos sociales o del influjo de transiciones pactadas entre los factores reales de poder, que conduce a reformas constitucionales y legales.

2. Las reformas electorales

Segundo, la principal herramienta para adecuar las instituciones –en el sentido amplio del término- a las necesidades de asimilación de la nueva dinámica política y social, han sido las sucesivas reformas político-electorales. El derecho cumple su función estratégica: adecuar el marco normativo para propiciar el cambio nacional, en una primera etapa, propiciando escenarios más incluyentes y capaces de conducir la creciente participación política por los cauces institucionales; asimismo, para normar –mediante instrumentos de derecho internacional público- los escenarios de intercambio multinacional, que la globalización requiere. Ello se consigue suscribiendo tratados y acuerdos, que dan forma a una estructura jurídica supranacional, lo cual con el tiempo va a conducir a México a una transformación esencial: la reforma del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos.

En este contexto las reformas electorales han cumplido su función como conducto del proceso democratizador, de manera tal que "los cambios electorales –en palabras de Becerra, Salazar y Woldenberg- fueron implementados como respuesta a una realidad política conflictiva: la política real fue y es el factor que acicateó el proceso de reformas; pero a partir de ahí, la esfera electoral cobró, por así decirlo 'vida propia"[6].

Las reformas electorales de México han sido instrumento esencial para que México haya transitado en sucesivas etapas a la configuración de una democracia participativa. En este sentido la transición de México a la configuración de la democracia tiene, a mi juicio, un período determinado: va de la reforma político electoral de 1977-78 al proceso electoral de 1999-2000.

[5] Huntington, Samuel P. "Partidos políticos, estabilidad y cambio social". En Revista Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Número 50, vol. XIII, junio de 1973, p. 240.

[6] Becerra, Ricardo et. al. Op. cit. p. 40.

Esta afirmación la fundamento en la esencia de la construcción democrática: la configuración de un sistema de partidos y de un sistema electoral constituido de un conjunto de instituciones electorales investidas de principios rectores, de procedimientos y de condiciones equitativas para la competencia que crean las posibilidades para una efectiva alternancia política.

En este sentido, la reforma electoral antes señalada tuvo como propósito generar un sistema incluyente posibilitando el acceso al escenario electoral, de fuerzas opositoras que hasta entonces se encontraban excluidas, así como dar pasos serios en la configuración de un efectivo sistema de partidos, que tuvieran la posibilidad de integrar –aun cuando fuera minoritariamente- los órganos de gobierno, sobre todo la cámara baja del Congreso de la Unión, mediante la fórmula de representación proporcional.

Las sucesivas reformas electorales son la expresión de que la materia electoral adquirió 'vida propia': modificaron tanto el régimen como el sistema electoral y generaron paulatinamente condiciones más equitativas para la competencia, fórmulas de asignación proporcional más equilibradas, instituciones electorales más confiables, mejores herramientas en forma de documentación y materiales para los procesos electorales (un mejor padrón electoral, credenciales para votar con fotografía, boletas electorales con instrumentos de seguridad, urnas, mamparas, actas, etcétera), y adicionaron programas de capacitación y formación en materia electoral y en educación cívica, tendentes a la construcción de ciudadanía.

Las elecciones presidenciales del año 2000 concluyeron una etapa de creciente competitividad electoral, que había encontrado expresión en escenarios de alternancia en el poder. Pero tales procesos solamente se habían expresado hasta entonces en el nivel local y municipal o en los escaños y curules del Congreso de la Unión y de los congresos de los estados, no en la primera magistratura del país. La derrota del PRI en las elecciones de ese año y el triunfo del PAN, se gestaron sin sobresalto alguno. La transición había permitido la alternancia en el poder en todos los niveles de la estructura de gobierno, manteniendo la estabilidad política y las condiciones democráticas del país y, por tanto, había concluido.

3. La cultura política imperante

Tercero, el proceso de construcción democrática de México ha debido conjuntar los cambios derivados de las sucesivas reformas electorales, que han permitido realizar una eficaz institucionalidad en el país, con los crecientes niveles de participación ciudadana. En ellos un factor ha jugado un papel esencial: la edificación de una cultura política *ah hoc* a los nuevos tiempos.

Antes de la transformación política del país, en medio de un esquema autoritario de partido único, la acción ciudadana debía expresarse como protesta y reclamo, como acción violenta, como acción de confronta con las instituciones pétreas y resistentes al cambio. Ello establece una cultura renuente al diálogo, al respeto a la legalidad y a las instituciones, irreverente con las libertades democráticas y con los derechos y obligaciones ciudadanos que le asisten. Y ese

escenario no se ha modificado mucho a pesar de la evolución que el régimen y el sistema político han experimentado. En esencia, la cultura política de importantes sectores de la población no corresponde al conjunto de las libertades y derechos que se han consolidado como derechos fundamentales, dejando un severo vacío en el ejercicio ciudadano de la democracia.

Con frecuencia las libertades son confundidas con libertinaje y los derechos con abuso de derecho, por lo que a la libertad de asociación con fines políticos se opone la coacción, la amenaza y la agresión al contrincante; a la libertad de expresión y de imprenta se oponen la calumnia, la diatriba y el golpe bajo; al ejercicio ciudadano y libre del voto activo se opone la coacción, la amenaza y la compra de voto; al ejercicio responsable de la función pública se opone la acción abusiva de los recursos públicos con fines políticos, la corrupción y el peculado.

Entre los actos preparatorios de la elección presidencial de 1994, el Instituto Federal Electoral (IFE) realizó una amplia campaña de posicionamiento de los nuevos instrumentos electorales que provenían de la reforma electoral de 1989-90: el padrón electoral construido a partir de la técnica censal total y la nueva credencial para votar, que pronto se convirtió en credencial para votar con fotografía. Se tenía una nueva forma de asegurar la legalidad y certeza de las elecciones, contando con instrumentos que carecían de alteraciones y que habían sembrado la desconfianza contribuyendo a la crisis de legitimidad derivada de las elecciones de 1988.

Para conseguir su posicionamiento entre la población el IFE suscribió diversos acuerdos con instituciones públicas y privadas con el fin de que la nueva credencial para votar con fotografía fuera ampliamente aceptada como instrumento de identificación. Ello contribuyó a alcanzar elevados niveles de registro en el padrón electoral y en la lista nominal de electorales pero, en consecuencia, desdibujó la función de la credencial para votar como un instrumento que convierte a su poseedor en titular de derechos y obligaciones políticos. Le dio un perfil de documento de identificación y se creó la noción de su uso generalizado como tal y de su fácil sustitución. Por ello no existe empacho en desechar y solicitar nuevas credenciales para votar, tantas veces como sea necesario. En buena medida esa es la base para la recurrencia de los delitos que se expresan como alteraciones al padrón o de obtención indebida de credenciales, como veremos más adelante.

Adicionalmente a lo anterior las condiciones de pobreza y marginalidad de amplios segmentos de la población del país, aunados a la ausencia de una cultura política de la democracia, han permitido que se geste una mayor cantidad de irregularidades en los procesos electorales. Los crecientes niveles de competencia política han contribuido a ello en la disputa por el voto de mayores sectores de la población, utilizando y propiciando, en no pocos casos, prácticas ilegales.

A pesar de todas las transformaciones institucionales del país a partir de las reformas político-electorales y de los crecientes niveles de participación en los procesos políticos, éstos siguen teniendo un común denominador: la presencia en importantes sectores de la población de una cultura política ajena a los principios democráticos de respeto a la legalidad, tolerancia, respeto a

las libertades, entre otros. Ello ha generado una contrastante relación entre las instituciones y los instrumentos de la construcción democrática y la cultura imperante entre los actores.

De esta manera la democracia mexicana ha conseguido obtener una carta de naturalización pero se enfrenta todos los días a la recurrente acción antidemocrática de muchos de los actores políticos, incluyendo dirigencias partidarias y funcionarios públicos de los altos niveles del gobierno, quienes se encuentran no solamente como operadores sino como instigadores de las conductas antidemocráticas. Y en ello reside un riesgo latente: los procesos de transición no son siempre procesos ascendentes, tampoco las democracias son permanentes e inalterables. Cuando los actores se empeñan en violentar la ley, en infringir las reglas de la contienda, se propicia el terreno para la anarquía y se invoca la vuelta de nuevas formas de represión y autoritarismo.

4. Las condiciones de equidad en la contienda

A partir de 1994 y como resultado de las elecciones presidenciales de ese año, en donde se hizo evidente que el partido en el poder contaba con mayores apoyos y prerrogativas para enfrentar la contienda electoral, el legislador se ha empeñado en crear condiciones de igualdad en la competencia, subordinando incluso las libertades y derechos políticos al interés superior de la equidad en los procesos y de la estabilidad del régimen y del sistema electorales.

Bajo este escenario, la democracia electoral mexicana se ha impuesto una elevada carga en cuanto al establecimiento y la conservación de las condiciones de equidad en la contienda. El financiamiento público, el acceso a los tiempos de radio y televisión, la regulación del ejercicio de gasto en las campañas, entre otros factores, constituyen reglas del sistema político mexicano que buscan el ejercicio de elecciones en un marco de equidad.

Esto no es fortuito. La procedencia del sistema político mexicano del sistema de predominio de partido, en condiciones de inequidad para las fuerzas de oposición, constituye un sentido reclamo de las fuerzas de oposición, que se ha expresado en todas las reformas electorales a partir de la realizada en 1989-90. La tendencia del reclamo partidario ha sido la de construir una democracia que, bajo la protección de las leyes, impida que unos actores se impongan sobre otros por el desmedido uso de los recursos –y de los recursos públicos- en el desarrollo de las campañas electorales.

Este es uno de los principales factores a cuidar en las elecciones. De ahí que la recurrencia de actos que lesionan las condiciones de equidad en la contienda, dio lugar a la incorporación –en primer término- de un capítulo correspondiente a los delitos electorales en el Código Penal Federal, y más recientemente, con la reforma de 2014, a la expedición de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE).

5. Los derechos humanos y los derechos políticos como derechos fundamentales

La construcción democrática de México ha tenido aparejada una reivindicación de los derechos humanos y políticos, reconociéndose éstos en la constitución y propiciando mayores medios para su protección. Los derechos humanos constituyen derechos que son considerados inherentes a la persona humana, en consecuencia, son derivado natural de la dignidad humana y son derechos anteriores al Estado. Por otra parte, los derechos fundamentales son los derechos que se incorporan en el texto constitucional, por lo que alcanzan el nivel más elevado de la jerarquía normativa en el sistema jurídico.

Para Luigi Ferrajoli son derechos fundamentales "todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a <<todos>> los seres humanos en cuanto dotados de status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por <<derecho subjetivo>> cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por <<status>> la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o actor de los actos que son ejercicio de éstas" [7].

La ciudadanía y la capacidad de obrar –en la óptica de Ferrajoli- constituyen las únicas diferencias de status que aún delimitan la igualdad entre las personas. Es a partir de ellas que Ferrajoli construye su visión de los derechos fundamentales encontrando que tales diferencias pueden a su vez constituir dos grandes bloques donde clasificarlos: el primero de dichos bloques está integrado por los derechos de la ciudadanía y por los derechos de la personalidad. Los derechos de la personalidad corresponden a todas las personas y los derechos de la ciudadanía exclusivamente a los ciudadanos. El segundo bloque está constituido por derechos primarios o derechos substanciales, que conciernen a todos los seres humanos (capacidad de goce) y por los derechos secundarios (instrumentales o de autonomía), que conciernen solamente a los seres humanos con capacidad de obrar (capacidad de ejercicio). En este sentido, al cruzar estas categorías Ferrajoli identifica cuatro tipos de derechos fundamentales: los derechos humanos, los derechos públicos, los derechos civiles y los derechos políticos.

En la lógica garantista, expresada anteriormente, los derechos políticos son derechos de la ciudadanía pero también derechos secundarios, reconocidos a quienes tienen capacidad de obrar en el campo del derecho, los ciudadanos. Se distinguen de los derechos públicos y de los derechos civiles –siguiendo a Ferrajoli- en el sentido de que los derechos públicos conceden al ciudadano una cierta esfera de libertad y de capacidad de actuar, igual que como ocurre con los derechos civiles, que conceden eso mismo a las personas con capacidad de obrar en la esfera privada; reconociendo al ciudadano las facultades para actuar en la integración de los órganos de gobierno

[7] Ferrajoli, Luigi. "Derechos Fundamentales", en Ferrajoli, Luigi. *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*. Madrid, España: Editorial Trotta, 2007, p. 19.

y en la conducción de los asuntos públicos. Tienen como divisa la incidencia del ciudadano en la esfera del poder político[8].

Por otra parte -siguiendo a Ferrajoli- el ***estado de derecho*** es la existencia de un gobierno ***sub lege***, es decir de **un poder limitado por la ley**, en donde no son tolerables los abusos de la autoridad, sino que por el contrario, debe verse obligado a respetar los derechos y las garantías –derechos fundamentales- de los gobernados. En este sentido, El **estado de derecho** es –en Ferrajoli- sinónimo de **garantismo**:

> El término <<estado de derecho>>…es sinónimo de <<garantismo>>. Por eso designa no simplemente un <<estado legal>> o <<regulado por la ley>>, sino un modelo de estado nacido con las modernas Constituciones y caracterizado: a) en el plano formal, por el principio de legalidad, en virtud del cual todo poder público –legislativo, judicial y administrativo- está subordinado a leyes generales y abstractas, que disciplinan sus formas de ejercicio y cuya observancia se halla sometida a control de legitimidad por parte de jueces separados del mismo e independientes (el Tribunal Constitucional para las leyes, los jueces ordinarios para las sentencias, los tribunales administrativos para las decisiones de ese carácter); b) en el plano sustancial, por la funcionalización de todos los poderes del estado al servicio de la garantía de los ***derechos fundamentales*** de los ciudadanos, mediante la incorporación limitativa en su Constitución de los deberes públicos correspondientes, es decir, de las prohibiciones de lesionar los derechos de libertad y de las obligaciones de dar satisfacción a los derechos sociales, así como de los correlativos poderes de los ciudadanos de activar la tutela judicial...la primera de estas dos condiciones representa la fuente de *legitimación formal* de cada poder; la segunda, su fuente de *legitimación sustancial*. Gracias a estas dos fuentes no existen, en el estado de derecho, poderes sin regulación y actos de poder incontrolables: en él todos los poderes se encuentran limitados por deberes jurídicos, relativos no sólo a la forma sino también a los contenidos de su ejercicio, cuya violación es causa de invalidez de los actos accionables judicialmente, y al menos en teoría, de responsabilidad para sus autores.[9]

En esta tesitura el garantismo se asocia a la edificación democrática, sentando en el límite del poder público y el reconocimiento de los derechos fundamentales su esencia. Es por tanto una teoría compatible con los procesos democráticos que se viven en nuestro país y con la intención de generar cada vez mejores controles a la constitucionalidad, que obliguen a la autoridad en todos sus niveles a enmarcar sus acciones y decisiones en un respeto franco e irrestricto a las garantías y derechos de los individuos, entre ellos, sus derechos políticos.

La noción de derechos políticos tiene diversas acepciones. Una de ellas, señala que “desde el punto de vista del Derecho Constitucional, los derechos políticos han sido conceptualizados ‘como el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política’. La nota

[8] Cfr. ibíd. pp. 22-23.
[9] Ferrajoli, Luigi (2009). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Novena edición. Madrid: Editorial Trotta, novena edición, 2009, pp. 856-857.

distintiva de estos derechos es la de constituir una relación ente el ciudadano y el Estado, un diálogo entre gobernantes y gobernados. Representan, en suma, los instrumentos que posee el ciudadano para participar en la vida pública o, si se quiere, el poder político con el que cuenta éste para participar, configurar y decidir en la vida política del Estado"[10].

En razón de lo anterior los derechos políticos están precedidos por la existencia de libertades, que hacen posible el ejercicio de tales derechos así como de los derechos civiles[11]. Sin la existencia de un marco de libertades, no es posible ejercerlos. Más aún, el ejercicio de los derechos políticos presupone la existencia y el ejercicio de derechos humanos y de derechos civiles fundamentales como el derecho a la libertad personal, la libertad de conciencia y de manifestación del pensamiento, que involucran las libertades de opinión y de imprenta, en el primer caso; y como la potestad de negociar, la libertad contractual, la libertad de elegir y cambiar de trabajo, la libertad de empresa, el derecho de accionar en juicio, entre otros.

Si tales derechos están vigentes, es posible hacer efectivos derechos políticos como el derecho al voto, activo y pasivo, y los derechos de participación y petición políticas. Pero en esta lógica, los derechos políticos están acotados a dos condiciones necesarias: primero, que el sujeto cuente con la condición de ciudadano o se trate de entidades reconocidas por la ley y, segundo, que su ejercicio esté relacionado con acciones de tipo político exclusivamente. En esta lógica, "estamos ante la presencia de derechos políticos, sólo y únicamente cuando a) sus titulares son sujetos que revisten: (i) la calidad de ciudadanos –o siendo extranjeros reciben excepcionalmente esa titularidad en virtud de norma expresa-, (ii) la calidad de entidades políticas reconocidas –por ej. partidos políticos-; y b) no tienen ni pueden tener otra finalidad que la política"[12].

Bajo esa idea es posible señalar que los derechos políticos han sido clasificados originariamente en los rubros:

a. Derecho a votar,
b. Derecho a ser electo,
c. Derecho a participar en el gobierno y de ser admitido a cargos públicos,
d. Derecho de petición política,
e. Derecho a asociarse con fines políticos,
f. Derecho de reunirse con fines políticos.

Para algunos autores los derechos de asociación y de reunión con fines políticos deben considerarse derechos civiles; asimismo, que el derecho de petición tampoco podría ser

[10] Zovato, Daniel. "Derechos y deberes políticos". En Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). *Diccionario Electoral*. Costa Rica: CAPEL, primera edición. 1989, p. 246.
[11] Ibíd. p. 247.
[12] Ídem.

considerado derecho político. Luigi Ferrajoli incluye los dos primeros derechos en la categoría de derechos públicos, susceptibles de ser ejercidos por los individuos en tanto ciudadanos y, por lo tanto, como derechos de la ciudadanía, equiparables a los derechos políticos en tanto se refieran a la asociación y a la reunión con los fines de propiciar o incidir en la configuración del poder público.

A partir del 2 de mayo de 1948, año de celebración de la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá), que dio como resultado la publicación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se inició un amplio proceso de internacionalización de los derechos públicos, surgidos del derecho interno[13]. El artículo XX de la Declaración invocada señala: "Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres"[14].

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de diciembre de 1948, reconoce expresamente los derechos políticos, señalando en su artículo 21 lo siguiente:

> **Artículo 21**
>
> 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
>
> 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
>
> 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto[15].

Como se puede observar, en sus orígenes las declaraciones que se refieren a los derechos políticos, constituyeron declaraciones genéricas o enunciativas de tales derechos. Al paso del tiempo, la internacionalización de tales derechos, se ha expresado en modificaciones sustanciales, sobre todo en lo que se refiere a los medios para protegerlos. De esta manera, "los derechos políticos aparecen actualmente regulados, en cuanto derechos exigibles internacionalmente, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 25), como en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Art. 23), en la Carta

[13] Ibíd. p. 248.
[14] Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Disponible en http://www.catedradh.unesco.unam.mx/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basicos/2_instrumentos_regionales/1_Declaraciones/1.pdf
[15] Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm

Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (Art. 13) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 23)"[16], entre otros ordenamientos.

6. Los derechos políticos en México

En nuestro país, y a partir de la internacionalización constante de los derechos políticos, que se han reflejado en la adopción de diversos instrumentos de derecho vinculantes para México, es posible realizar una clasificación de los derechos políticos en los siguientes términos:

a. Derecho de voto activo,
b. Derecho de voto pasivo,
c. Derecho de participación, y
d. Derecho de petición.

A partir de lo antes señalado veamos que en el caso mexicano, los derechos políticos consignados en el texto constitucional y en las leyes son, entre otros, los expresados a continuación:

Tabla 1. Clasificación de los derechos políticos en México de conformidad con el texto constitucional

CLASIFICACIÓN	DERECHO
Derecho de voto activo	• Derecho de votar en las elecciones populares (Art. 35, F. I CPEUM). • Derecho de votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional (Art. 35, F. VIII, CPEUM).
Derecho de voto pasivo	• Derecho a poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley (Art. 35, F. II, CPEUM). • Derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral, tanto para partidos políticos como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación (Art. 35 F. II, CPEUM).

[16] Zovato, Daniel. Op. cit. p. 248.

Derecho de participación	• Derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país (Art. 35, F. III, CPEUM). • Derecho a poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley (Art. 35, F. III, CPEUM). • Derecho a tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes (Art. 35, F. IV, CPEUM). • Derecho de iniciativa, es decir, de iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso (Art. 35, F. VII, CPEUM). • Derecho de convocar a consultas populares, si los ciudadanos se manifiestan, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley (Art. 35, F. VIII, párrafo 1, inciso c).
Derecho de petición (política)	• Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición (Art. 35, F. V, y art. 8 CPEUM).

Fuente. Elaboración propia.

En nuestro tiempo se ha transformado la concepción jurídica en cuanto a la protección de derechos humanos y de las garantías que los afirman. Ya no se habla solamente de “derechos del hombre” (como en la Constitución de 1857) o de “garantías individuales” (como en la originaria de 1917), sino de ambos. Se recupera en la reforma de 2011, la concepción de “reconocer” dichos derechos -expresada en la Constitución de 1857- y rescatando el concepto “persona” en lugar del de “individuo”. De manera tal que el artículo 1º de la CPEUM establece el principio *pro homine* o *pro personae*, por el que los derechos humanos contenidos en la propia Constitución o en los Tratados Internacionales deben ser respetados y observados por toda autoridad, misma que debe aplicar las leyes buscando en todo tiempo el mayor beneficio para el ser humano.

7. Características de los derechos políticos en México

Voto activo. Para el ejercicio del derecho de voto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establecen varios requisitos. En forma genérica es necesario alcanzar la condición de elector para poder votar en las elecciones y en las consultas populares. Cuando el

voto es un derecho para todos los ciudadanos, salvo determinadas excepciones, se le denomina universal. Por el contrario, cuando este derecho se reserva para algunos ciudadanos que reúnen ciertas condiciones, se le denomina restringido. En nuestra legislación el voto es expresamente universal. Ello significa que tienen derecho a ejercerlo todos los ciudadanos mexicanos que están en posibilidades de alcanzar esa condición.

Más aún, de conformidad con el artículo 7, segundo párrafo, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) señala que el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Es universal es tanto su ejercicio no está limitado por razón de género, raza, religión, profesión, preferencia sexual, o cualquier otra determinación que implique forma de discriminación alguna. Este enfoque del voto procura abarcar al conjunto de la población que ostente la condición de ciudadano, sin más requisitos que los que señala la ley para su ejercicio.

Es libre en tanto representa una expresión de la voluntad individual, libre de toda conducta viciosa proveniente de agentes externos.

Es secreto en la medida en que no es posible conocer el sentido de la expresión de la voluntad de cada votante.

Es directo dado que el elector se pronuncia por la persona o personas que desea elegir y tal expresión de su voluntad se cuenta en este sentido.

Es personal dado que refiere la condición de individualidad de su ejercicio y a la personalidad que le asiste para ejercerlo.

Es intransferible debido a que no es posible ejercerlo por intermediación de agente alguno. |

Ahora bien, para votar no basta ser ciudadano, es necesario además alcanzar la condición de elector. Los conceptos ciudadano y elector, si bien parecen sinónimos no lo son. El ciudadano puede serlo sin ser elector, en tanto que para ser elector se requiere invariablemente de la ciudadanía. Veamos primeramente qué es la ciudadanía mexicana. La Constitución Política la define de la siguiente manera:

> Artículo 34.- Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:
>
> I. Haber cumplido 18 años, y
>
> II. Tener un modo honesto de vivir.

De esta manera son tres los requisitos de la ciudadanía mexicana, uno implícito en el párrafo primero y dos explícitos en las fracciones I y II del artículo citado: primero, tener la calidad de mexicana o mexicano; segundo, haber cumplido 18 años; y tercero, tener un modo honesto de

vivir. La calidad de mexicano, esto es, la nacionalidad mexicana, según el propio texto constitucional se adquiere por nacimiento o por naturalización:

> Artículo 30.- La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.
>
> A. Son mexicanos por nacimiento:
>
> I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
>
> II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;
>
> III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y
>
> IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.
>
> B. Son mexicanos por naturalización:
>
> I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.
>
> II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Esta condición obedece en buena medida a la idea de autodeterminación de la nación mexicana, por la cual, solamente los mexicanos pueden intervenir en los asuntos internos del país, entre los que se cuentan desde luego los asuntos político-electorales. Es una condición de la soberanía del Estado mexicano, por lo que precisamente se encuentra restringida la acción en los asuntos que son de la competencia exclusiva de los mexicanos. Este punto ha empezado, a la luz de las transformaciones mundiales derivadas de la globalización y de la consecuente crisis del Estado-nación, a entrar en un severo cuestionamiento en el plano internacional.

El segundo requisito que es contar con 18 años de edad es un factor cronológico, que adiciona un atributo a la persona consistente en que, al alcanzar la mayoría de edad, se habilita su capacidad de ejercicio, esto es, su capacidad para ejercer por sí mismo derechos y obligaciones y actuar en el campo del derecho. En este sentido, constituye la capacidad de tomar decisiones por sí mismo, ejercer derechos, asumir responsabilidades, contratar, etcétera, entendiéndose que el individuo se libera de la patria potestad y asume por sí mismo la capacidad para auto representarse.

El tercer requisito de la ciudadanía mexicana es tener un modo honesto de vivir. Esta condición está supeditada a la valoración subjetiva, toda vez que se presumirá que tiene un modo honesto de vivir aquella persona de la que no se tenga conocimiento fehaciente que está sujeta a un proceso penal, que se encuentra identificada como parte de una organización criminal, o que

ejerce una actividad ilícita o deshonesta, entendiéndose por ésta última aquella que atente contra la moral y las buenas costumbres. De ahí, que la presunción sea por sí válida para considerar a un individuo como ciudadano, en tanto cumpla con los requisitos anteriores: ser mexicano por nacimiento o naturalización y tener 18 años de edad.

El ciudadano tiene el derecho de votar en las elecciones; más aún tiene la obligación votar (Art. 35, f. III, CPEUM), pero en razón de no encontrarse establecidas sanciones procedimentalmente aplicables, el ciudadano puede no atender a dichas disposiciones y muy probablemente no recibirá sanción alguna. En cambio cuando el ciudadano desea participar en las elecciones, ejerciendo su derecho al voto, debe realizar dos acciones adicionales para estar en posibilidades de hacer efectivo su derecho: primero, estar inscrito en el Registro Federal de Electores, y segundo, contar con credencial para votar, como señala el Artículo 9 de la LGIPE:

> Artículo 9
>
> 1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:
>
> a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por esta Ley; y
>
> b) Contar con la credencial para votar correspondiente.
>
> 2. En cada distrito electoral el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados por esta Ley.

Lo anterior constituye la condición del elector, de manera tal que podemos afirmar que electores son todos los ciudadanos o ciudadanas mexicanos que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Electores y que cuenten con su credencial para votar.

Voto pasivo. El ejercicio del voto activo, es decir, del derecho de ser votado en las elecciones populares, tiene como requisitos -además de los que señalan las leyes en forma específica para cada cargo- los de nacionalidad, ciudadanía y condición de elector.

La Constitución establece los requisitos de elegibilidad del Presidente de la República, en los que prevalecen como principios esenciales la nacionalidad, la ciudanía, la residencia y el origen laico del aspirante haciendo, este último, prevalecer el principio de separación entre el Estado y las iglesias:

> Artículo 82.- Para ser Presidente se requiere:
>
> I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;
>
> II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
>
> III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.
>
> IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

> V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
>
> VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de algún Estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
>
> VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Los requisitos señalados en las fracciones IV a VII, constituyen requisitos negativos, de los cuales solamente los expresados por las fracciones V y VI son salvables con la renuncia al cargo que realicen los aspirantes. Pero tal renuncia en modo alguno significa abandono de la profesión u oficio. Por el contrario, constituye regularmente un acto potestativo para alcanzar un nivel que constituye una promoción.

Voto pasivo de los integrantes del estado eclesiástico. Los requisitos expresados en las fracciones IV y VII resultan insalvables, toda vez que quien ha desempeñado el cargo de presidente de la república, en cualquier forma que sea, no puede volver a desempeñarlo, lo que hace valer el principio de no reelección para dicho cargo. Ello constituye una prohibición general que pretende atender a un principio político superior, esgrimido como lema en las principales luchas internas.

Sin embargo, la prohibición establecida en la fracción IV, es de tipo ideológico-religioso, y constituye una limitación al ejercicio de una profesión. Veamos que la denominación estado eclesiástico, se refiere a las personas que forman parte de una iglesia: ministros de culto, dignatarios y fieles activos en las estructuras eclesiales. En consecuencia, la disposición constituye una limitación por razones religiosas que contraviene el segundo párrafo del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos antes invocado, colocando una prohibición en donde dicha Convención no la incluye. Ello solamente se explica, por el amplio espectro ideológico anticlerical que pesa sobre la historia y la actualidad mexicana.

Si se toma en cuenta que el ejercicio de la función religiosa, sobre todo en el caso de los ministros de culto, involucra un proceso de formación educativa, es de entenderse que se trata de una profesión, que como tal resulta afectada si para tener acceso a cargos de elección popular es menester de su renuncia, con al menos cinco años de anticipación. En este sentido el artículo referido, así como aquellos que se refieren a los requisitos para ser senador, diputado o cualquier otro cargo de elección popular y que presentan dicha prohibición, resultan violatorios de derechos políticos de los integrantes de las asociaciones religiosas.

Derechos de participación política de los ministros de los cultos. Los derechos a la participación en los procesos electorales, en la integración de gobierno, en los cargos públicos, etcétera, no establecen limitaciones a la participación de los ciudadanos en su conjunto, en el caso de las leyes mexicanas. La actividad política como tal presenta un divorcio de los actos religiosos, por lo que la propaganda y actos electorales y de campaña, están prohibidos para la esfera religiosa, al grado de que se consideran delitos electorales.

El prurito en estos casos, lo constituye la estela amplia de conflictos políticos con una elevada dosis de presencia religiosa, que integran la historia de México. De esta manera, derechos tales como la libre manifestación de las ideas, tiene en el caso de México, limitaciones importantes en materia religiosa, lo que podría constituir una limitación de los derechos fundamentales.

Veamos que las libertades de pensamiento y de credo, constituidos como derechos humanos y fundamentales, son un prerrequisito para la efectividad de los derechos políticos. De manera tal que las limitaciones establecidas por motivos religiosos, de filiación, etcétera, afectan su pleno ejercicio. En esta tesitura, tanto la constitución como las leyes reglamentarias delimitan el ejercicio de los actos religiosos a la exclusividad de los templos y a los actos políticos y expresiones de tipo político, fuera de los actos de culto.

De igual manera, limitan la publicidad pagada por los ciudadanos, para apoyar a uno u otro partido o candidato, concediendo en forma exclusiva al Instituto Nacional Electoral la facultad de asignar los tiempos oficiales de radio y televisión a partidos y candidatos, tanto en períodos ordinarios como durante los procesos electorales. En otros países, como en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, se privilegia el derecho humano fundamental sobre el precepto de equidad en la contienda, y se reconoce la capacidad de contratación de tiempos de publicidad en medios electrónicos a los ciudadanos u organizaciones, para ser aplicados con fines políticos.

Estas limitaciones constituyen por tanto elementos a custodiar por el Estado mexicano. Es en este terreno en donde México tiene un largo camino por recorrer, asumiendo en forma más plena el respeto a los derechos fundamentales y dando a los derechos políticos, en tanto tales, una mayor dimensión.

Derecho de petición. El ejercicio del derecho de petición en materia política tiene poco camino en México. Muchos especialistas lo consideran un derecho civil y no político, a pesar de que el propio texto constitucional lo considera como un derecho del ciudadano. En algunas democracias el derecho de petición constituye una herramienta esencial para garantizar al ciudadano una respuesta efectiva de la autoridad, sobre actos o resoluciones que tiendan a afectar sus derechos políticos. Sin embargo, en el caso mexicano no es un derecho recurrente en materia política.

El artículo 35 constitucional establece tal derecho en materia política, que se sustenta asimismo en lo dispuesto por el artículo 8 de la Constitución. Es evidente que conforme la cultura política transforme la noción sobre la condición ciudadana, concediéndole un papel más activo como observador y juez de la función gubernamental, el derecho de petición constituirá herramienta para la capacidad gestora del ciudadano y para constituirse en un interlocutor directo de los poderes gubernamentales.

Ello en materia política deberá verse reflejado en una mejor posición del ciudadano, frente a los actos del poder que pueden vulnerar sus derechos, pudiendo solicitar aclaración, exposición clara, información, decisiones y actos explícitos, etcétera, que contribuyan a asignar a la ciudadanía la función soberana que consignan las leyes. Esta idea se sustenta en mucho en la ausencia de mecanismos claros para incidir en la gestión gubernamental, dado que los medios de impugnación

en materia electoral, como veremos a continuación, se circunscriben a los actos de las autoridades electorales y no al conjunto de las autoridades.

8. Garantías en materia de derechos políticos

En el caso mexicano, no existe el amparo –principal garantía- en materia electoral. Para ello, el sistema jurídico mexicano ha creado el denominado sistema de medios de impugnación en materia electoral. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), establecen como mecanismo para garantizar el respeto de tales derechos, los siguientes medios, de conformidad con el artículo 3, numeral 2, de la LGSMIME:

> a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
>
> b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
>
> c) El juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano;
>
> d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos;
>
> e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores, y
>
> f) El recurso de revisión en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los medios de impugnación aludidos radican en su mayoría en el ámbito de las competencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, instancia que se encuentra lejos – a pesar de su declaración explícita- de constituirse en un tribunal garantista. Para muchos estudiosos, la vinculación con los órganos electorales, las presiones de tipo político por parte de partidos y órganos gubernamentales, entre otros, contribuyen a lesionar la acción garantista del Tribunal y a hacer nugatorio el derecho de los ciudadanos a encontrar una instancia real o una instancia superior para garantizar el respeto de sus derechos políticos.

Adicionalmente a lo anterior se tiene que el propio sistema de medios de impugnación se circunscribe esencialmente al ámbito de competencias de la autoridad electoral, por lo que constituyen herramientas procesales para procurar la efectividad de los derechos políticos. Pero

el sistema deja de lado a las autoridades en su conjunto y a la operación del ciudadano frente a éstas. En este sentido México tiene mucho camino por delante, puesto que las acciones constitucionales frente a la autoridad –juicio político, por ejemplo- no son ni han sido recurrentes como mecanismo de garantía.

9. El concepto de delitos electorales

Para dimensionar la esfera de los delitos electorales es necesario en primer término acercarnos a una definición del derecho que se ocupa precisamente de la materia electoral. El *derecho electoral*, en la noción de Jorge Fernández Ruiz puede ser entendido como "el conjunto de valores, principios y normas que atañen al derecho subjetivo del sufragio, y regulan los procedimientos de designación, y en su caso revocación de tal designación, de los miembros de ciertos órganos depositarios de las funciones del poder público, así como la adopción de resoluciones relativas a temas públicos trascendentales, mediante la emisión del voto de la ciudadanía"[17].

El derecho electoral regula los procedimientos de ejercicio del derecho subjetivo del sufragio -en sus dos connotaciones de sufragio activo y sufragio pasivo, los procedimientos que se relacionan con la designación y revocación de la designación realizada por las autoridades competentes, así como aquellos que permiten la adopción de resoluciones públicas, relacionados con el ejercicio del voto activo.

En consecuencia un *delito electoral* es todo acto u omisión que, por infringir las normas relacionadas con el ejercicio del derecho subjetivo del sufragio y sus consecuencias jurídicas, afectar la integridad, materiales, documentos y actividades de los órganos depositarios de las funciones electorales y alterar los principios y reglas del proceso electoral, es susceptible de ser sancionado por las leyes penales.

La reforma electoral de febrero 2014, que da como resultado la promulgación de la nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales, crea nuevos tipos penales y enfatiza en el establecimiento de mayores penas –que incluso no permiten la libertad bajo caución- en dos temas que constituyen la preocupación central del legislador: el uso de recursos públicos o de las personas bajo su mando, para apoyar campañas electorales, por parte de los servidores públicos y el uso de recursos de procedencia ilícita o que rebasen los montos fijados por la ley, en las campañas electorales.

II. La democracia rijosa y litigiosa en las elecciones en México

10. Democracia electoral "rijosa" y "litigiosa"

Cuando se habla de democracia electoral se debe entender que la democracia es un sustantivo adjetivado: democracia política, democracia social, democracia económica, etcétera. Más aún,

[17] Fernández Ruiz, Jorge. *Tratado de derecho electoral*. México: Editorial Porrúa, primera edición, 2010, p. 184.

cuando le adicionamos los adjetivos “rijosa” y “litigiosa”, aparentemente, buscamos acercarnos a la concepción de un tipo especial de democracia que no está inserta en la generalidad de los regímenes contemporáneos, sino particularmente en la de países como el nuestro, de incipiente cultura democrática. Voy a tratar de aclarar este punto.

Por sus raíces etimológicas la democracia es el “poder del pueblo”. En un sentido amplio la potestad de mandar que tienen los habitantes de una nación y que se expresa en sus orígenes mediante un posicionamiento claro a favor o en contra de una acción. Ello implica de entrada la manifestación de la voluntad mediante la emisión de un voto. De manera tal que la democracia nace ligada a la idea de expresar la voluntad mediante el voto. Así ocurría en la polis griega, en las reuniones de la Asamblea.

Pero esta idea de la democracia tenía severas limitaciones de tiempo y espacio. Por tanto, las sociedades modernas –más grandes y complejas- adoptan formas generalizadas de democracia representativa, por lo que el pueblo ejerce su potestad de mandar, delegando a una persona o personas el mandato de hacerlo en su nombre, pero ejerciendo el poder de elección en la decisión de quién o quiénes serán los mandatarios o depositarios de dicho poder.

Ello conduce a los modernos sistemas de elección, de manera que la democracia adquiere aquí su adjetivo de electoral. Y se constituye en un contexto en el que se presenta la disyuntiva entre concentrar o distribuir el poder. Por una parte el inquebrantable deseo de mantener el poder absoluto de la monarquía y, por otra, el impulso de constituir un sistema electoral que permitiera al individuo asumirse en ciudadano, con derechos y obligaciones, entre ellas: la del ejercicio del sufragio –activo y pasivo.

En este sentido la democracia electoral mexicana se finca, en nuestro tiempo, en la concepción clara de los atributos del voto: universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, constituyendo éstos atributos inalienables, imprescriptibles e inquebrantables. En torno a esta concepción se ha edificado el sistema y el régimen electoral mexicano, de manera que las leyes electorales, empezando por la constitución, señalan tales características del voto y establecen disposiciones que buscan protegerlas.

Las democracias electorales estén constituidas esencialmente por regímenes y sistemas que buscan no solamente resguardar los principios de la función rectora de las elecciones (en nuestro caso: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad), sino también los atributos del voto y las libertades para ejercerlo. Más aún, el conjunto de las libertades que entrañan derechos políticos del ciudadano consagrados en la ley suprema y, por tanto, derechos fundamentales, y que posibilitan el desarrollo normal de las elecciones.

En este sentido, las democracias electorales se han caracterizado por facultar a una autoridad específica el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, como ocurre en México con el Instituto Nacional Electoral y con su antecesor, el IFE, así como con los órganos públicos locales, por considerar que éstas son acciones que deben estar lo más alejadas del interés de grupo o de partido alguno. De ahí que la autoridad electoral recaiga el día de las elecciones en los

funcionarios de casilla, ciudadanos seleccionados por sorteo y capacitados para recibir y contar los votos.

Pero la construcción institucional no se detiene ahí. Ha sido necesario crear una instancia ante la cual se puede dirimir las diferencias entre los actores políticos, y entre éstos y las autoridades, dando lugar al surgimiento de los Tribunales Electorales. En nuestro país, a partir de la reforma electoral de 1996, se crea un sistema integral electoral regido por la SCJN y el TEPJF, que incluye garantías constitucionales electorales así como la ampliación y depuración de un sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Y ello ha obedecido -en mi entender- a que en el proceso de construcción democrática y de democracia electoral mexicana, se actualiza la idea de Samuel Huntington cuando señala que la modernización o el desarrollo político ocurren cuando convergen la institucionalización política con la participación política en un estadio superior de desarrollo[18].

La democracia electoral mexicana ha debido transitar ese escenario. Primero, una superación de la institucionalización política por la participación, lo que generó reformas como las de 1977-78. Pero después, una más acelerada institucionalización política, desde 1989-90 a la fecha, a la que la participación no ha sabido adaptarse, ello en razón de un componente central: el grado de cultura política existente.

En este sentido la "litigiosidad" de la democracia electoral mexicana es clara en el creciente grado de judicialización de los procesos electorales, por lo que se tiene una mayor recurrencia a dirimir las controversias ante los tribunales electorales. El componente principal resulta ser el conjunto de los factores esbozados anteriormente: violaciones a los derechos político-electorales de los actores y ciudadanos; alteración de los principios rectores, reglas y procedimientos del proceso electoral; violación de las condiciones de equidad en la contienda; entre otros.

Sin embargo ante la diversidad de opciones partidarias y el crecimiento de la competencia electoral, los actores políticos han encontrado formas extralegales de resolver las controversias, acentuando el papel de la "rijosidad" en los procesos. Los conflictos, enfrentamientos, agresiones verbales y físicas, con el propósito de suprimir al adversario, han caracterizado muchos de los procesos electorales tanto durante el proceso de transición como en el de consolidación democrática en que nos encontramos.

A este fenómeno es al que podríamos atribuir los adjetivos de democracia electoral "rijosa" y "litigiosa", pues se trata de un fenómeno de reciente gestación. Un análisis realizado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias denominado "Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano (2000-2012)[19]. Ideas para una nueva reforma electoral" advertía que entre las

[18] Huntington, Samuel. Op. cit. p. 242.
[19] Centro de Estudios Espinosa Yglesias denominado "Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano (2000-2012), disponible en http://www.ceey.org.mx/site/files/fydsistelectoral.pdf, p. 2.

debilidades o problemas del sistema electoral mexicano, entre otros, se encontraban los siguientes:

- La corrupción que se detona por el intercambio de quienes dan dinero a campañas a cambio de un pago futuro (contratos de obra pública, permisos, etcétera).
- El desvío de recursos públicos en algunos gobiernos locales para apoyar campañas políticas.
- Las prácticas tradicionales, pero crecientes, de clientelismo electoral—intentos de compra del voto, movilización de votantes y condicionamiento de programas sociales.
- El mercado informal de pago de cobertura informativa en medios impresos y electrónicos que ha contribuido a una relación corrupta entre algunos gobiernos y medios de comunicación.
- La creciente litigiosidad del sistema electoral que ha estimulado una industria de la queja y la denuncia entre partidos que no resuelve problemas de fondo y que muchas veces son parte de sus tácticas de campaña.

Veamos pues que la creciente 'rijosidad' y 'litigiosidad' de la democracia está dada en parte por una extralimitación de los actores en la búsqueda por conseguir, por un lado, la inclinación de las preferencias del electorado hacia su causa y, por otra, la queja o la denuncia como medio para preparar el terreno en favor del reclamo post-electoral. Ello en esencia constituye un problema de cultura política –en mi entender- en tanto involucra elementos que tienen un componente subjetivo:

Desde el punto de vista del ciudadano o de los actores públicos: primero, se funda en una falta de confianza en las autoridades electorales; segundo, en una falta de confianza en los propios actores políticos, sobre todo en las instancias gubernamentales que están ligadas a un partido o coalición de partidos, quienes los postularon y los hicieron llegar al cargo, y de quienes se teme un uso indebido de recursos públicos para apoyar la campaña de 'sus candidatos'; tercero, en una falta de confianza en la acción real de la justicia, ante el escenario de violación a la legalidad que pudiera presentarse; cuarto, y no pocas veces, en la preparación del terreno para legitimar el reclamo post-electoral, ante la falta real de condiciones para vencer en la contienda.

La legislación mexicana ha considerado la integración de disposiciones normativas en materia penal electoral, dando con ello la pauta para que –como hemos señalado antes- algunas de las irregularidades en los procesos electorales sean tipificadas como delitos electoral, abriendo con ello una nueva vía: la procuración de la justicia electoral.

11. El surgimiento de la FEPADE

México tiene una clara construcción democrática, no perfecta pero sí susceptible de absorber la participación política. Sin embargo, el punto de partida ha sido que el acelerado proceso de

cambio, no ha permitido que la cultura política –que tiene una acuñación distinta en cuanto a tiempos- alcance los niveles de madurez necesarios. De esta manera, las libertades y los derechos se subordinan más a un fin utilitario que necesariamente democrático. Me explico.

Una de las características del actual régimen y sistema electoral mexicano es que en los últimos años se ha observado una tendencia a la judicialización de los procesos. El otro aspecto, es que el número de denuncias por la probable comisión de delitos electorales se ha incrementado, haciendo aparecer la acción de la justicia penal en el escenario electoral.

El 19 de julio de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto del Titular del Ejecutivo Federal, a través del cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En sus considerandos tal ordenamiento señalaba:

> Que el Consejo General del Instituto Federal Electoral dictó un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1994, en el cual se concretó la intención manifestada por los partidos políticos que suscribieron el 27 de enero del presente año el "Pacto para la Paz, la Democracia y la Justicia", y en cuyo punto siete del apartado "Para una Elección Imparcial", establece que: "para dar una mayor garantía de legalidad al proceso electoral, la Procuraduría General de la República explorará la posibilidad de nombrar un Fiscal Especial para perseguir delitos electorales".
>
> Que habiendo examinado el Ejecutivo a mi cargo la idea sustancial de esa proposición, ha encontrado conveniente crear una "Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales", con autonomía técnica para conocer las denuncias referidas a esos delitos, integrar las averiguaciones previas correspondientes, ejercitar la acción penal en su caso, intervenir en los procesos respectivos hasta su conclusión, y en los juicios de amparo y cualesquiera otros procedimientos conexos…"[20]

Dos años más tarde de este Decreto, el 17 de agosto de 1996, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, lo que propició un cambio sustancial para la Fiscalía. En el artículo 2 del citado Reglamento "se consideró como parte de las unidades administrativas que integran a la institución, a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales"[21].

Tras estos acontecimientos, muchos estados de la federación han tendido a crear instancias semejantes a la FEPADE –incluso con el mismo nombre- para atender los delitos electorales que se comente en las elecciones locales. Veamos así que el proceso electoral ha trascendido en los

[20] Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. *20 años de Procuración de Justicia Electoral en México*. Programa Editorial del Gobierno de la República. Gobierno y Administración Pública. México, marzo de 2015, p. 23.
[21] Ibíd. pp. 26-27.

últimos años la esfera estrictamente administrativa para ubicarse más en el litigio en los órganos jurisdiccionales o en los juzgados del fuero común o del fuero federal.

12. La actuación de la FEPADE en las elecciones

Adicionalmente a las funciones de investigación y persecución de los delitos electorales que la FEPADE realiza, atendiendo la denuncia, en diversos años ha instrumentado lo que se denomina *despliegue ministerial*, que consiste en un posicionamiento del ministerio público especializado en delitos electorales adscrito a la Fiscalía, durante los días previos y posteriores a las jornadas electorales, con el fin de coadyuvar a la protección de las elecciones.

De esta manera el despliegue ministerial es la herramienta que utiliza la Procuraduría General de la República, a través de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), para acercar la función del ministerio público especializado a la ciudadanía, antes, durante y después a la jornada electoral, con el fin de que aquella recibiera una atención expedita en sus denuncias acerca de acciones que pudieran ser constitutivas de delitos electorales. Durante el proceso electoral federal y los procesos electorales locales, ordinarios y extraordinarios, realizados de octubre de 2014 a diciembre de 2015, la Fiscalía llevó a cabo cuatro despliegues ministeriales:

A*. Despliegue ministerial para las elecciones federales y locales concurrentes del 7 de junio de 2015*. El Despliegue Ministerial se realizó del 5 al 9 de junio de 2015 y sus alcances fueron los siguientes:

Tabla 2. Relación de actuaciones ministeriales durante el Despliegue Ministerial 2015

TIPO DE ACTUACIÓN	5 Y 6 DE JUNIO	7 DE JUNIO	8 DE JUNIO	TOTAL
Número de Averiguaciones Previas Oficinas centrales de FEPADE	24	1	2	27
Número de averiguaciones previas Despliegue en delegaciones y consejos del INE	0	69	0	69
Número de Actas Circunstanciadas oficinas centrales de FEPADE	514	725	6	1,245
Número de actas circunstanciadas en delegaciones de PGR y consejos del INE	0	112	0	112
Carpetas de Investigación	13	19	12	44
Detenidos	7	38[22]	0	45
Detenidos en sede FEPADE	0	0	18[23]	18

[22] De los cuales 18 fueron puestos a disposición de FEPADE.
[23] Los 18 detenidos fueron recibidos en FEPADE en la Ciudad de México en la madrugada del día 8 de junio, procedentes de Oaxaca.

Fuente: FEPADE

B*. Despliegue Ministerial para las Elecciones Locales del Estado de Chiapas, el 19 de julio de 2015*. Se realizó del 17 al 20 de julio 2015 con los siguientes resultados: se efectuó un cateo, por denuncias de ser utilizado como centro de distribución de recursos para la compra del voto; se tomó declaración a 16 testigos; se detuvo a 8 personas en flagrancia en la comisión de posibles delitos electorales; y se iniciaron 142 averiguaciones previas y 372 actas circunstanciadas.

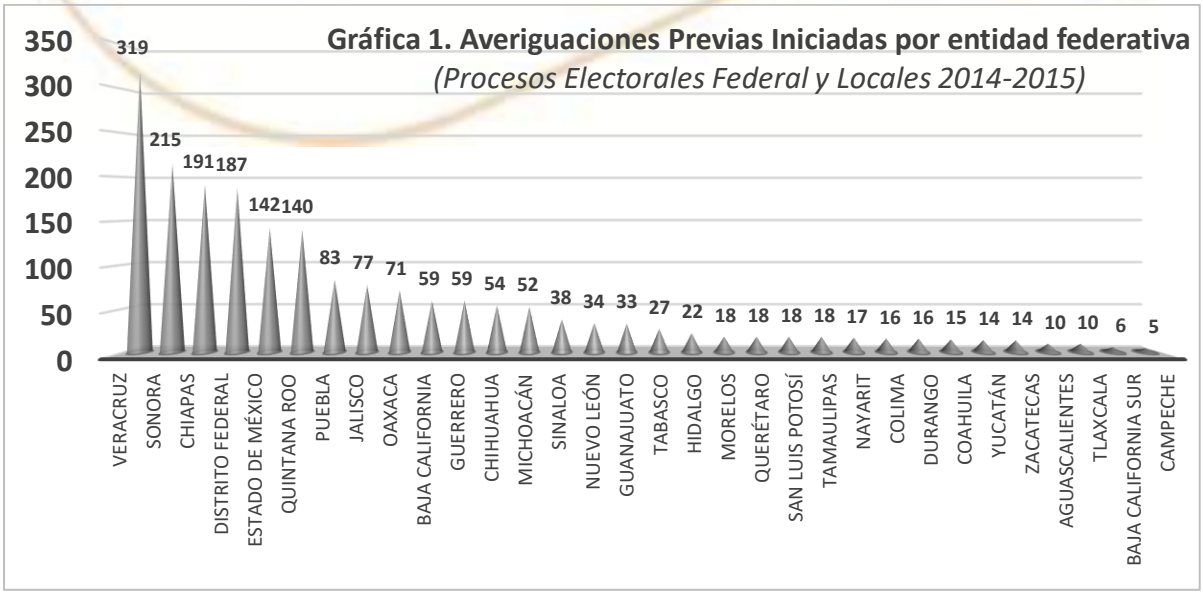
C*. Despliegue Ministerial para las Elecciones Extraordinarias de Tixtla Guerrero, del 29 de noviembre de 2015*. Se efectuó del 27 al 29 de noviembre y durante el desarrollo de la jornada electoral se iniciaron 2 averiguaciones previas.

D*. Despliegue Ministerial para las Elecciones Extraordinarias del 6 de diciembre de 2015*. Se realizó para dar cobertura a las elecciones de Jesús María, Aguascalientes; Sahuayo y Ciudad Hidalgo, Michoacán; Huimilpan, Querétaro; y Tapilula, Chiapas. Durante el desarrollo de las jornadas electorales, la FEPADE inició 14 actas circunstanciadas y 9 números de atención, por denuncias relacionadas con la posible comisión de delitos electorales.

13. Resultados de los procesos electorales en materia de delitos electorales

Del 7 de octubre de 2014 al 31 de diciembre de 2015, la FEPADE inició 1,998 averiguaciones previas, 2,705 actas circunstanciadas y 132 carpetas de investigación, es decir, 4,835 indagatorias iniciadas por delitos electorales.

*Averiguaciones Previas Iniciadas por Entidad Federativa***.** Las **1,998** averiguaciones previas se iniciaron en las siguientes entidades federativas:



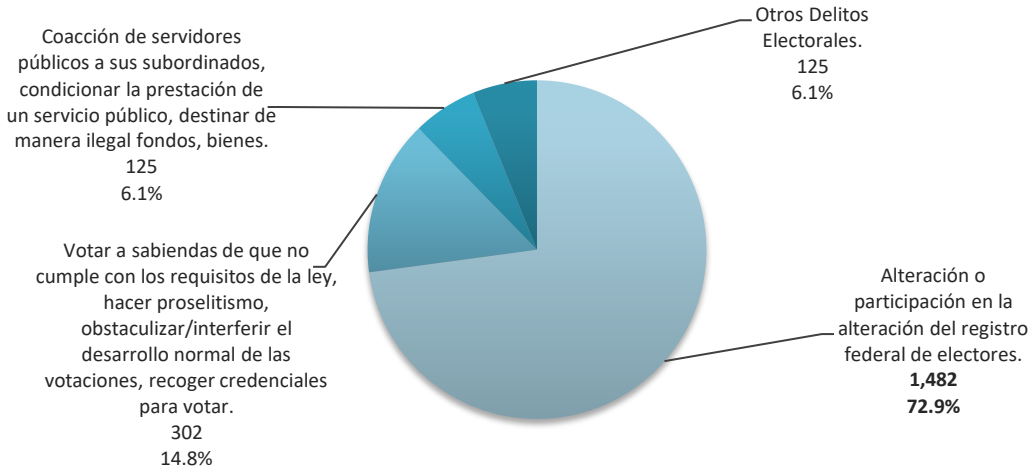
Como se advierte los estados de Veracruz, Sonora, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México y Quintana Roo, observan la mayor incidencia de delitos electorales. Ahora bien, las 1,998

Averiguaciones Previas en materia de delitos electorales, se relacionan con la comisión de 2,034[24] probables delitos electorales. De ellos, el delito con mayor número de denuncias fue el relacionado con presuntas violaciones al artículo 411 del Código Penal Federal y sus correlativos el 7 fracción XII y 13 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales relativo a la "Alteración del Registro Federal de Electores y expedición ilícita de credenciales para votar" con una incidencia del 72.9% (1,482).

Como se puede advertir la vulneración de los instrumentos electorales –padrón electoral y credencial para votar- son el más recurrente de los delitos. Antes señalé que la emisión simplificada de la credencial para votar –en tanto elemento de identificación- resta al instrumento su carácter como documento para acreditar la titularidad de derechos y obligaciones político-electorales. De manera tal que, de forma deliberada o bajo el más obvio desconocimiento de la norma, es posible incurrir en el uso ilícito de los instrumentos electorales.

La Fiscalía ha investigado y perseguido delitos de alteración del padrón y del uso ilícito de credenciales para votar, como la alteración asistida por parte de menores de edad para acceder a centros de esparcimiento para adultos o el denominado turismo electoral, por el cual diversos ciudadanos simulan el cambio de su domicilio de una localidad a otra donde se realizan elecciones, para estar habilitados y votar y, una vez concluido el proceso, retomar el registro del domicilio original y recuperar la credencial correspondiente. En estos casos, es la inducción y el pago de una contraprestación lo que provocan tales prácticas.

Gráfica 2. APs iniciadas por Tipo de Delito
(Procesos Electorales Federal y Locales 2014 - 2015)

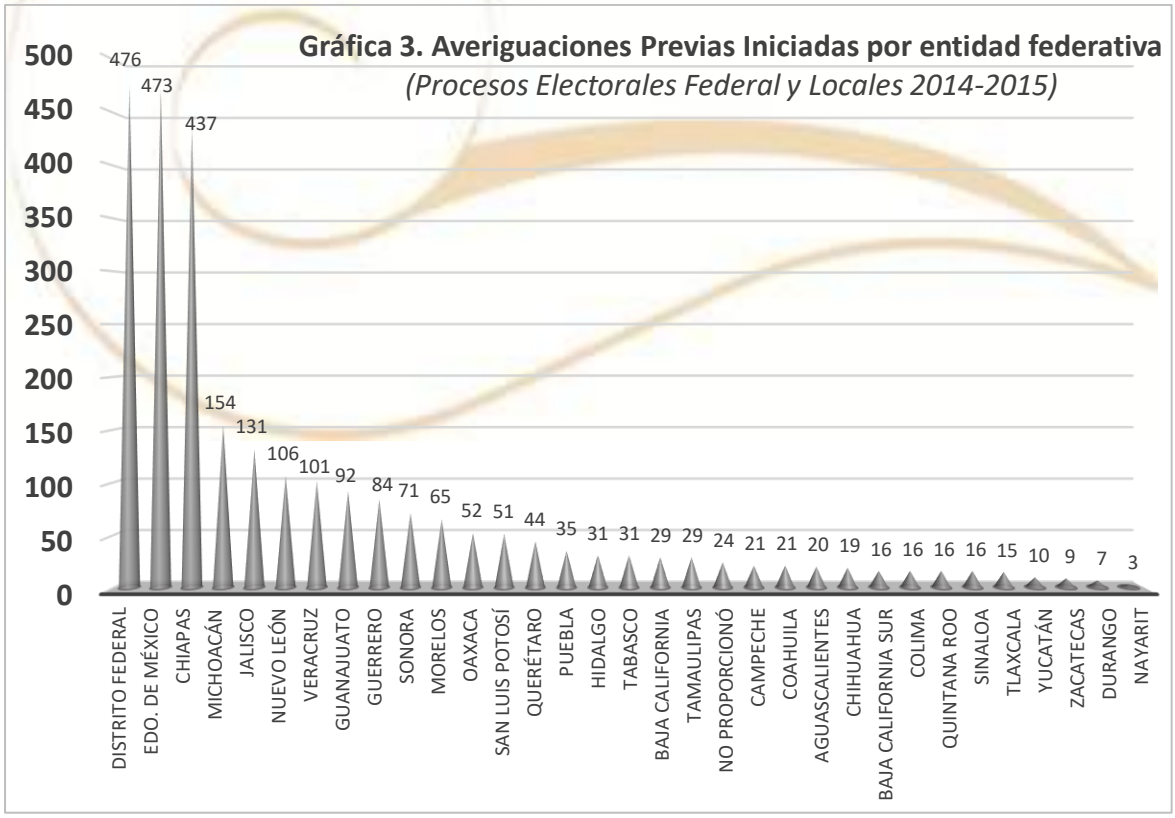


[24] Se tienen registrados 2,034 posibles delitos cometidos por los inculpados registrados en las 1,998 averiguaciones previas iniciadas, es importante mencionar que la diferencia se debe a que en algunas averiguaciones previas se registra más de un delito.

Adicionalmente el ejercicio del voto a sabiendas de no cumplir con los requisitos de ley, hacer proselitismo durante la jornada o en períodos de veda, obstaculizar o interferir con el desarrollo normal de las elecciones, así como recoger credenciales para votar, acciones éstas que vulneran el ejercicio libre del sufragio y la certeza y legalidad de las elecciones, constituyen otro tipo de delitos recurrente en los pasados procesos electorales. Aquí se trastocan derechos políticos fundamentales y se violentan los principios, procedimientos, documentos y materiales destinados al proceso electoral. En esta lógica la instigación o ejecución de actos que vulneran el desarrollo de las elecciones, constituyen un ataque directo y pueden configurar retrocesos en el proceso de construcción democrática.

La tercera línea de predominancia de los delitos electorales tiene que ver con aquellos que vulneran las condiciones de equidad en la contienda. El uso abusivo de recursos públicos por parte de los funcionarios encargados de su administración, la imposición a los subordinados para votar por un partido o candidato o el condicionamiento de los programas sociales al sentido del voto, son remanentes de una cultura autoritaria que todavía pervive en nuestro país.

Actas Circunstanciadas Iniciadas por Entidad Federativa. Las **2,705** actas circunstanciadas se iniciaron en las entidades federativas:

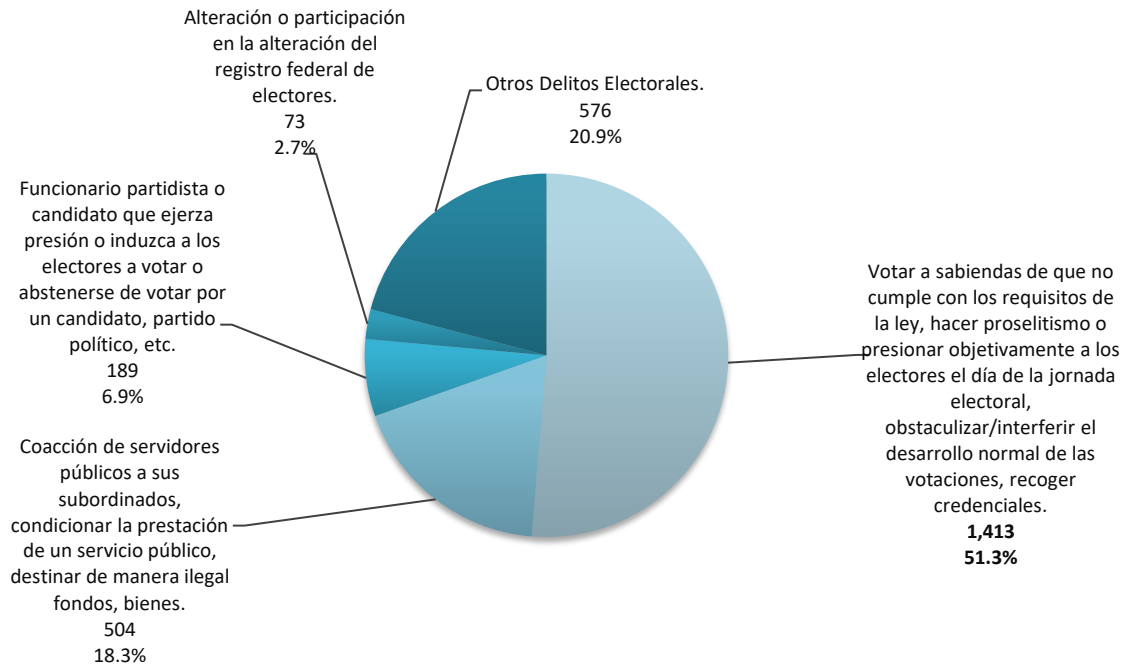


Actas circunstanciadas iniciadas por tipo de delito. En las 2,705 Actas Circunstanciadas en materia de delitos electorales, se tienen registrados 2,755 probables delitos electorales. De ellos, el delito con mayor número de denuncias fue el relacionado con presuntas violaciones al artículo 403 del

CPF y su correlativo 7 de la LGMDE relativo principalmente a "Delitos electorales en los que puede incurrir cualquier persona como solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa, votar con una credencial para votar de la que no sea titular, etc." con una incidencia del 51.3% (1,413), todos ellos en la idea de afectar la certeza y la legalidad de las elecciones e incidir en el resultado. Esta información se muestra en la siguiente gráfica:

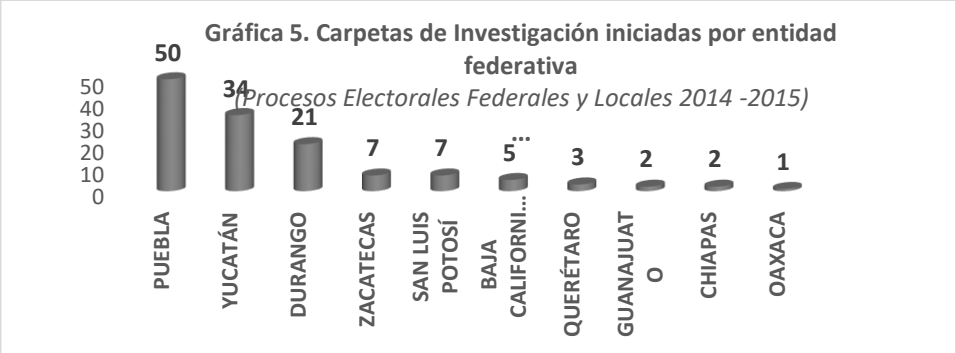
Gráfica 4. ACs iniciadas por Tipo de Delito

(Procesos Electorales Federal y Locales 2014 - 2015)



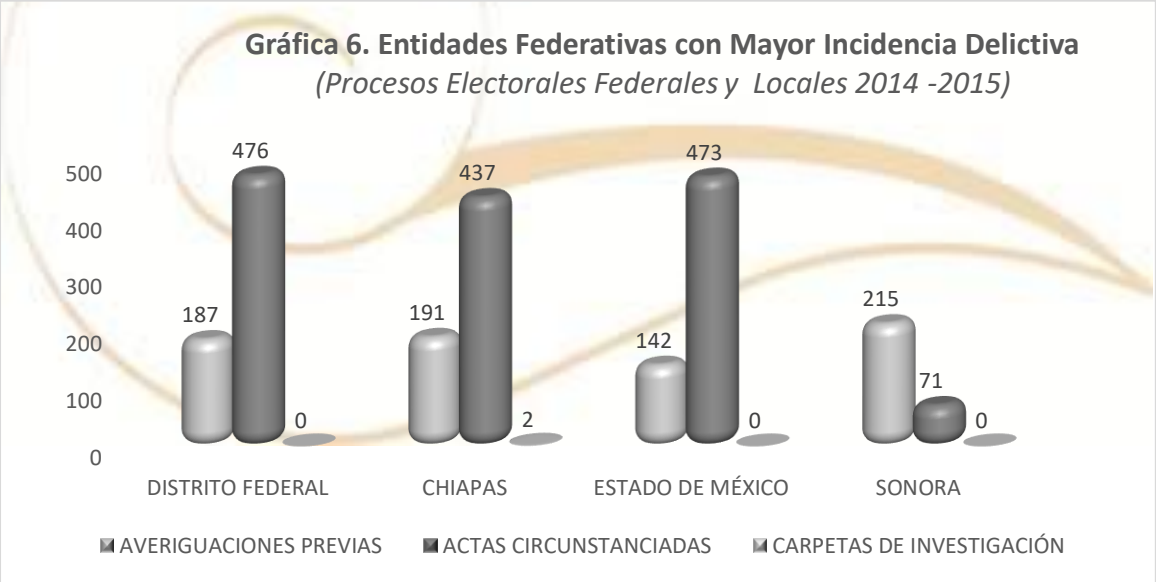
Los delitos de coacción de servidores públicos sobre sus subordinados, condicionar la prestación de un servicio público o destinar de manera ilegal fondos o bienes al apoyo de partidos de candidatos ocupa el segundo lugar, con 504 denuncias (18.3%), lo que señala nuevamente una recurrencia a violentar las condiciones de equidad en la contienda electoral.

Carpetas de investigación iniciadas. Las 132 Carpetas de Investigación se han iniciado en aquellos estados en donde opera el Sistema Penal Acusatorio como se observa en la gráfica siguiente:



La integración de carpetas de investigación se concentra en tres entidades federativas: Puebla con 50 (37.8%), Yucatán con 34 (25.7%) y Durango con 21 (15.9%).

El mayor número de denuncias recibidas durante el Proceso Electoral Local 2014 -2015, se concentra en cinco entidades federativas: **Distrito Federal** con **663** (13.71%), **Chiapas** con **630** (13.02), **Estado de México** con **615** (12.71%), **Veracruz** con **420** (8.68%) y **Sonora** con **286** (5.91%), lo significa que son las entidades que reflejan la mayor incidencia delictiva[25] durante el proceso electoral, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:



14. Reflexiones finales

México ha transitado hacia la democracia al impulso de la creciente movilización política y del reclamo de las diversas fuerzas internas, adicionado esto con un impulso del proceso de globalización que ha fincado en los escenarios mundiales una transformación de fondo en los ámbitos económico, social, cultural y político. En este proceso de transición que va de la reforma

[25] La incidencia delictiva se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas o carpetas de investigación y actas circunstanciadas iniciadas por delitos electorales.

electoral de 1977-78 a las elecciones presidenciales del año 2000, México ha logrado configurar un sistema de partidos y un régimen y sistema electoral que permitieron el crecimiento de la competencia política y la alternancia en el poder en todos los niveles del gobierno.

Los temas esenciales de la construcción democrática de México: instituciones, procedimientos, instrumentos electorales, documentación y materiales, y el desarrollo regular de las elecciones, están concebidos a partir de garantizar el ejercicio libre del sufragio y las condiciones de equidad en la contienda electoral para todos los actores políticos. En este sentido, la democracia mexicana ha creado un sistema de medios de impugnación y un esquema institucional de justicia electoral, que incluye al poder judicial de la Federación y, en materia penal electoral, a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

En las elecciones se busca tutelar con dicho entramado institucional los derechos políticos en tanto derechos fundamentales. Se atiende a la noción de garantizar el libre ejercicio de tales derechos. Pero en el proceso de consolidación democrática, el país ha visto aparejado al proceso de cambio y de creciente competitividad, la recurrencia de acciones antidemocráticas, en muchos casos susceptibles de ser tipificadas como delitos electorales.

Los procesos electorales federal y locales 2014-2015 dan cuenta de una importante incidencia de delitos electorales que afectan a las instituciones, sus instrumentos, procedimientos, materiales y documentación; que pretenden afectar el desarrollo normal de las elecciones y el libre ejercicio del sufragio; y que buscan vulnerar las condiciones de equidad en la contienda, a partir del uso abusivo de las funciones y recursos públicos, con el fin de favorecer a partidos o candidatos.

Este escenario revela una democracia “rijosa” y “litigiosa” en el país. La presencia de acciones que contravienen los principios y las reglas del proceso electoral, en un escenario donde la institucionalidad política se ha desarrollado a través de sucesivas reformas electorales, evidencia que la participación de diversos sectores de la población está investida de una cultura política no democrática, con severos visos de autoritarismo.

La recurrencia de conductas antidemocráticas como las señaladas, constituyen fuentes de vulneración al proceso de consolidación de la democracia. Una acción determinante en este escenario es la presencia de la FEPADE con las tareas de investigación y persecución de los delitos y con acciones de prevención. Se busca en esencia inhibir las acciones delictivas en los procesos electorales y darle cauce al proceso de consolidación democrática del país.

Se entiende que los procesos de transición o de consolidación democrática no son necesariamente ascendentes e irreversibles, por ello las acciones para frenar la “rijosidad” de las elecciones y disminuir la “litigiosidad”, permiten reducir el efecto negativo de las acciones antidemocráticas. En este propósito se gesta la tarea de procuración de justicia electoral que realiza la FEPADE.

Fuentes

- Becerra, Ricardo et. al. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena, segunda edición, 2000, 557 páginas.
- Cadena 3. "El importante rol de las redes sociales en la crisis egipcia". Artículo publicado el 19/08/2013, disponible en http://www.cadena3.com/contenido/2013/08/19/117747.asp?titulo=El-importante-rol-de-las-redes-sociales-en-la-crisis-egipcia
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias denominado "Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano (2000-2012), disponible en http://www.ceey.org.mx/site/files/fydsistelectoral.pdf, 403 páginas.
- Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). *Diccionario Electoral*. Costa Rica: CAPEL, primera edición. 1989, 694 páginas.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Versión electrónica disponible en www.diputados.gob.mx
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Disponible en http://www.catedradh.unesco.unam.mx/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basicos/2_instrumentos_regionales/1_Declaraciones/1.pdf
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm
- Fernández Ruiz, Jorge. *Tratado de derecho electoral*. México: Editorial Porrúa, primera edición, 2010.
- Ferrajoli, Luigi. "Derechos Fundamentales", en Ferrajoli, Luigi. *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*. Madrid, España: Editorial Trotta, 2007, pp. 19-56.
- Ferrajoli, Luigi (2009). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Novena edición. Madrid: Editorial Trotta, novena edición, 2009, 1019 páginas.
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. *20 años de Procuración de Justicia Electoral en México*. Programa Editorial del Gobierno de la República. Gobierno y Administración Pública. México, marzo de 2015, p. 23.
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Informes sobre los diversos despliegues ministeriales 2004-2015.

- Huntington, Samuel P. “Partidos políticos, estabilidad y cambio social”. En Revista Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana. Número 50, vol. XIII, junio de 1973, pp. 235-248.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en www.diputados.gob.mx
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME). Disponible en www.diputados.gob.mx
- Toffler, Alvin. *La tercera ola*. Bogotá: Plaza & Janes Editores. 1980, 335 páginas.