

Democracia bajo llave.

UUC-KIB ESPADAS ANCONA.

RESUMEN.

Tras el largo ciclo de las reformas electorales (1977-1996) y las dos reformas significativas posteriores en la materia (2007-2008 y 2013-2014), pese a que en su conjunto los cambios legales alcanzaron muy diversos elementos de los sistemas político y electoral, el sistema electoral resultante y vigente conserva básicamente inmutables una serie de elementos relevantes, cuyas funciones prácticas contribuyen a limitar el acceso ciudadano a la estructura del Estado y la capacidad social de garantizar elecciones libres y auténticas.

Estos elementos son:

- El registro electoral.
- La validez de elecciones alteradas.
- La incapacidad jurídica de los ciudadanos de reclamar la legalidad de las elecciones.
- La falta de control sobre el uso de dinero en las elecciones.

La ponencia que se presenta analiza la subsistencia de cada uno de estos elementos dentro del proceso de reformas jurídicas.

ABSTRACT.

After the long electoral reform cycle (1977-1996) and the two main latter reforms (2007-2008), despite the diversity of subjects covered by the legal changes, the present electoral system holds a series of significant elements, which function as obstacles to the citizen access to State decisions and the social capability to guarantee free and authentic elections.

These elements are:

- The electoral register.
- The legality of altered elections.
- The citizen legal impossibility to object electoral irregularities.
- The absence of electoral money control.

This paper analyses each one of these elements in the context of the process of legal electoral reforms.

INTRODUCCIÓN.

El sistema electoral mexicano ha sufrido amplias y profundas reformas en las últimas cuatro décadas. Durante el ciclo de reformas electorales (1977-1996) sufrieron cambios la materia de la elección (qué se elige), el universo de electores (con el voto de los mexicanos en el extranjero), los organismos electorales y las instancias jurisdiccionales. Las dos reformas significativas posteriores (2007-2008 y 2013-2014) modificaron las reglas para la participación

de los medios y establecieron la reelección consecutiva de legisladores y municipales, principalmente.

Pese a esta larga serie de cambios, el sistema electoral resultante, que es el vigente, conserva básicamente inmutables una serie de elementos relevantes, que merecen un análisis detenido de su estado y la función que juegan en el momento actual en relación con la capacidad de la sociedad de realizar elecciones libres y auténticas y de los ciudadanos de acceder a través de ellas a las decisiones del Estado.

Estos elementos son:

- El registro electoral.
- La validez de elecciones alteradas.
- La incapacidad jurídica de los ciudadanos de reclamar la legalidad de las elecciones.
- La falta de control público sobre el uso de dinero en las elecciones.

1. EL REGISTRO ELECTORAL.

A partir de la Revolución Mexicana, proliferaron en el país un sinnúmero de partidos políticos. La existencia de éstos quedó regulada en la Ley Electoral de 1911 (1989:207-115), en la qué, como único requisito de número de miembros se estableció, en su artículo 117, el haber sido constituido por al menos cien ciudadanos. Este requisito desapareció en normas posteriores y fue introducido nuevamente en la Ley para la Elección de los Poderes Federales en 1918 (1989:225-237).

En 1946, sin embargo, la nueva Ley Electoral Federal (1989:242-253) modificó sustancialmente la disposición estableciendo:

Artículo 24. Para la constitución de un Partido Político Nacional, serán necesarios los siguientes requisitos:

I. Contar con un número de asociados no menor de treinta mil en la República, siempre que por lo menos en dos terceras partes de las Entidades Federales se organice legalmente con no menos de mil ciudadanos en cada una.

II-VII [...]

El requisito se mantuvo en posteriores leyes electorales, y sólo fue modificado en sus números en 1973, aumentando de mil a dos mil y de treinta mil a sesenta y cinco mil el requisito de afiliados por entidad y general respectivamente (Ley Federal Electoral, 1989:281).

Con la reforma de 1977 (CFE, 1976), el requisito de militancia se mantuvo en términos generales, modificándose algunas de las condiciones e incluyendo una variante de afiliados por distrito electoral federal, quedando de la siguiente manera:

Artículo 27. Para que una organización pueda considerarse como partido político nacional en los términos de esta ley, es necesario que satisfaga los siguientes requisitos:

I. Contar con 3,000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas o bien tener 300 afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales.

II. El número total de afiliados en el país deberá de ser, en cualesquiera de los dos casos, no inferior a 65,000.

Estos requisitos se mantuvieron intactos en el artículo 34 del Código Federal Electoral de 1986 (1987:87-88) y en el artículo 24 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 (1990:32). Con la reforma electoral de 1996, el total de 65,000 afiliados se convirtió en el 0.13% del padrón electoral federal (IFE, 1996:23), reduciendo la presencia geográfica a diez entidades o cien distritos.

En la reforma electoral de 2008, sin embargo, esta presencia se elevó a veinte entidades o doscientos distritos, y el total a 0.26% (2008:8).

Con el decreto de la Ley General de Partidos Políticos, en 2014, el requisito del total general de afiliados desapareció, manteniéndose los requisitos por entidad o distrito (2014: artículo 10).

Como se observa, el modelo de registro electoral vigente es el establecido bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho y se sustenta en la participación orgánica de un número considerable de ciudadanos en una amplia zona geográfica del país. Este modelo es consistente con la política de masas del régimen consolidado tras la Revolución y tiene como elemento primero de legitimación de una fuerza política su capacidad para organizar ciudadanos, y no la de recibir el voto popular.

El modelo es así consistente con la estructura y condición política del Partido Revolucionario Institucional, mismos que establece como arquetipo para la conformación de cualquier otro partido.

Es particularmente relevante el hecho de que, de forma paralela a la aceptación de candidaturas independientes, lastradas con diversos impedimentos en sus condiciones y alcances, las condiciones para el establecimiento de nuevos partidos políticos se endurezcan, exigiendo una cada vez mayor estructura orgánica y relegando, consecuentemente, la capacidad de recibir el voto popular a una condición secundaria del derecho a ser votado.

Las candidaturas independientes han probado ya su muy limitado alcance: dan espacio a políticos descontentos más que a ciudadanos sin partido, tienen muy pocas posibilidades de ganar, ninguna de dominar un escenario político, y jamás dan lugar a nuevas opciones electorales estables. Como consecuencia, el oligopolio partidista entiende poco a poco que no afectan sus intereses.

Panistas y perredistas se suman a la actitud histórica del PRI frente a las elecciones: los poderes públicos son demasiado importantes para que alguien los pueda alcanzar sólo porque tuvo suficientes votos. Los comicios son vistos con desconfianza, como un peligro para los intereses propios e incluso para los de la nación. Por tanto, el sistema electoral debe mantenerse cerrado a la población. Y esto se logra impidiendo que los ciudadanos puedan formar exitosamente nuevos partidos, capaces de crecer y disputar el poder a los actuales.

Es muy lógico que antiguos autoritarios y nuevos ex-demócratas se hayan puesto fácticamente de acuerdo en mantener la monumental reliquia antidemocrática del registro electoral. Si en la inmensa mayoría de los países de América y Europa cualquiera puede participar en elecciones o formar un partido sin más trámite, en México sólo se puede hacer obteniendo permiso del Estado, para lo cual se exigen requisitos casi imposibles para quien no participe de los mecanismos corporativos fundados por el PRI y utilizados con por todos los partidos. El principal de ellos es reunir a miles de ciudadanos en asambleas por todo el país.

La patente electoral mexicana, tan útil como la de corso, es un monumental impedimento para las elecciones libres que ordena la constitución.

2. La validez de elecciones alteradas.

En los procedimientos electorales de nuestro país, la unidad funcional de recepción del voto, de su contabilidad y de su litigio es la casilla electoral. De esta forma, si en el proceso de votación ocurren irregularidades, estas sólo pueden conducir legalmente a la impugnación del total de votación reportada por cada casilla para cada elección, y sólo pueden resolverse declarando la validez de dicha votación o anulándola en su totalidad, sujetándose a ciertas condiciones.

Al respecto, la LFOPPE (1976) establecía:

Artículo 222. La votación recibida en una casilla será nula cuando:

I. [...];

II. Cuando se ejerza violencia física o existan cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa directiva de la casilla o de los electores, de tal manera que se afecten la libertad o el secreto del voto y tengan relevancia en los resultados de la votación en la casilla;

III. Por haber mediado error grave o dolo manifiesto en la computación de los votos que altere sustancialmente el resultado de la votación;

IV. [...], y

V. [...].

Tras múltiples reformas, la disposición vigente (LGSMIME, 2014) establece:

Artículo 75. 1. La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualesquiera de las siguientes causales:

a-e) [...];

f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;

g) Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta ley;

h) [...];

i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación;

j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación; y

k) [...].

Es decir, de acuerdo con la ley vigente, y al menos desde la Reforma Política de 1977

el que en una casilla exista violencia física y presión sobre los electores, se permita votar a personas que no aparezcan en la lista nominal o se registre dolo en la computación de los votos no son por sí mismas razones suficientes para declarar la nulidad de la votación recibida en la misma. Para que esto ocurra, las irregularidades tienen que ser, adicionalmente, determinantes -antes “relevantes” o “sustanciales”- para el resultado de dicha votación.

Como la propia ley no establece el significado de la condicionante “determinantes para el resultado de la votación” esto debió ser definido por los tribunales electorales. Tras múltiples fallos, este criterio fue asumido en 2000 en la siguiente jurisprudencia (TEPJF, 2001):

Jurisprudencia 10/2001. ERROR GRAVE EN EL CÓMPUTO DE VOTOS. CUÁNDO ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE ZACATECAS Y SIMILARES).- No es suficiente la existencia de algún error en el cómputo de los votos, para anular la votación recibida en la casilla impugnada, sino que es indispensable que aquél sea grave, al grado de que sea determinante en el resultado que se obtenga, debiéndose comprobar, por tanto, que la irregularidad revele una diferencia numérica igual o mayor en los votos obtenidos por los partidos que ocuparon el primero y segundo lugares en la votación respectiva.

El criterio de determinancia, que la votación que se acredita fraudulenta sea igual o mayor a la diferencia de votos entre quienes ocupan el primer y segundo lugar en la casilla, es el que se utiliza hasta el día de hoy en todos los litigios de esta naturaleza.

Es decir, la legislación mexicana no proscribe de forma absoluta la comisión de los actos en comento, a cambio de que no alteren al grado referido la votación en una casilla. De esta forma, si el cúmulo de votos irregulares es, por ejemplo, superior a la diferencia entre el primero y el segundo lugar en una circunscripción específica, municipio, distrito, estado, la elección no tendrá que anularse si, casilla por casilla, no se altera el orden entre el primer y el segundo lugar.

3. LA INCAPACIDAD JURÍDICA DE LOS CIUDADANOS DE RECLAMAR LA LEGALIDAD DE LAS ELECCIONES.

Dentro del sistema jurídico mexicano, las elecciones son tratadas, principalmente, como una contienda entre partes -los partidos políticos, frente a diversas autoridades y con la participación de los ciudadanos. Como resultado, estos últimos disponen de limitados derechos al margen de los partidos, entre los cuales no se encuentra el de reclamar la legalidad de las elecciones más allá de su derecho a votar y ser votado. Los ciudadanos en lo individual no tienen el derecho de reclamar legalmente ni la constitucionalidad de las leyes electorales ni los resultados electorales.

En efecto, en el sistema de medios de impugnación vigente, el ciudadano por si mismo puede, a través de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, inconformarse por distintas razones (LGSMIME, 2014) , entre las cuales no se encuentran las dos referidas:

1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

- a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;
- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto, a solicitud de la Sala que sea competente, remitirá el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;
- e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política;
- f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior, y
- g) Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aún cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable.

La impugnación de la constitucionalidad de las leyes electorales se encuentra prevista en el artículo 105, fracción II de la Constitución, a través de la acción de inconstitucionalidad, para cuyo ejercicio faculta a fracciones de la tercera parte de las cámaras legislativas, el ejecutivo federal y los partidos políticos. Además establece: “La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo” (Constitución, 2014).

En cuanto a los resultados de las elecciones, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (2014) establece, como único medio para impugnar los resultados electorales el juicio de inconformidad (artículo 50), estando facultados para iniciarlo exclusivamente los partidos políticos, para los efectos que se comentan (artículo 54).

Es decir, de acuerdo con la legislación vigente, una vez emitido el voto, el elector carece de cualquier derecho para reclamar la legalidad de cómo este se computa y del resultado final de la votación en su conjunto. El voto se concibe como entregado al partido político correspondiente, que puede discrecionalmente reclamar su cómputo legal o no.

4. LA FALTA DE CONTROL PÚBLICO SOBRE EL USO DE DINERO EN LAS ELECCIONES.

El uso de dinero de manera irregular en los procesos electorales ha generado cada vez más protestas de los contendientes y de la sociedad en general.

Por primera vez, en la reforma de 2013-14, se incluyó en la legislación, en forma específica, la posibilidad de anular una elección en virtud del uso ilegal de recursos económicos.

En el presente, la Constitución (2014) prescribe:

Artículo 41. [...]

I-V [...]

VI. [...]

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

[...]

Sobre el particular, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral señala:

Artículo 78 bis

1. Las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.
3. [...].
4. Se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados.
5. Se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.
6. Para efectos de lo dispuesto en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una

actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico.

A fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite.

Al igual que lo previsto para la alteración de la votación en las casillas, la posibilidad de anular una elección por haberse realizado actos ilegales, como excederse en el gasto de campaña, comprar publicidad o, incluso, utilizar recursos económicos ilícitos, esta condicionada a que se demuestre que estas ilegalidades cumplan tres condiciones: ser graves, ser dolosas y ser determinantes. A su vez, cada uno de estos extremos debe cumplir una serie de condiciones para reconocer legalmente su existencia.

De esta forma, tanto la ley como la constitución prevén el reconocimiento legal de elecciones en las que el dinero se use ilegalmente, a cambio de que, por ejemplo, se logre vencer al oponente con más de un 5% de los votos.

CONCLUSIONES.

El continuado proceso de reformas en México ha abierto, a partir de la Reforma Política de 1976, distintos espacios de disputa por el poder público a la participación ciudadana. Sin embargo, estos procesos han dejado sin cambio funcional cuatro aspectos de la legislación (el registro electoral, la validez de elecciones alteradas, la incapacidad jurídica de los ciudadanos de reclamar la legalidad de las elecciones y la falta de control sobre el uso de dinero en las elecciones) que limitan los alcances de esa apertura.

En las condiciones políticas y sociales actuales del país, teniendo particularmente en cuenta el creciente desprestigio de las instituciones democráticas, la superación de estas reminiscencias es una condición necesaria en el logro de procesos electorales libres y auténticos, que como tales sean reconocidos por el conjunto de los electores.

BIBLIOGRAFÍA.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (1990). Secretaría de Gobernación, México, D. F.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (1996). Instituto Federal Electoral, México, D. F.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2008). Diario Oficial de la Federación, 14 de enero, cuarta sección. México, D. F.

Código Federal Electoral. (1987). Comisión Federal Electoral, México, D. F.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2014). Recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07072014.pdf el 5 de octubre de 2014.

Ley Electoral, en: García, A. (1989). Legislación Electoral Mexicana. 1812 1988. Adeo, México, D. F.

Ley Electoral Federal, en: García, A. (1989). Legislación Electoral Mexicana. 1812 1988. Adeo, México, D. F.

Ley federal de organizaciones políticas y procesos electorales y reglamento de los organismos electorales y previsiones para la l.f.o.p.p.e. (1976). Comisión Federal Electoral, México, D. F.

Ley Federal Electoral, en: García, A. (1989). Legislación Electoral Mexicana. 1812 1988. Adeo, México, D. F.

Ley General de Partidos Políticos. (2014). Recuperado en: <http://norma.ine.mx/es/web/normateca/leyes> el 5 de octubre de 2014.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (2014). Recuperado en: <http://norma.ine.mx/es/web/normateca/leyes> el 5 de octubre de 2014.

Ley para la Elección de los Poderes Federales, en: García, A. (1989). Legislación Electoral Mexicana. 1812 1988. Adeo, México, D. F.