

# ◆ La procuración de justicia penal electoral en México: La actuación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, proceso electoral 2008-2009<sup>1\*</sup>

José Francisco Martínez Velasco<sup>2</sup>

## 1. Presentación

El presente trabajo consiste en analizar los alcances de la procuración de justicia penal electoral en el quehacer democrático en México, a partir de la actuación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), en cuya institución recae esta tarea; específicamente si su actuación durante el proceso electoral federal 2008-2009 contribuyó al fortalecimiento del Estado democrático de derecho.

## 2. El Origen de la Procuración de Justicia Penal Electoral y la FEPADE en el contexto político en México

La comprensión del devenir histórico en México durante los últimos 30 años ha gravitado fundamentalmente en la forma en que el Estado se ha transformado a fin de estar en condiciones de proporcionar viabilidad al orden, la reproducción social y la legitimidad en su actuación. De tal forma que sus procesos de reforma del Estado se hayan sucedido con mayor fuerza en este período que en décadas pasadas.

Así, la reforma del Estado mexicano debe de entenderse como el proceso de reacomodo de aquellos componentes que le son inherentes al aparato es-

<sup>1\*</sup> Los resultados de este trabajo fueron presentados en el Tercer Congreso Internacional de Estudios Electorales (SOMEE-IFE-TEDF-USAL) realizado en Salamanca, España (octubre 2009).

<sup>2</sup> Maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y candidato a doctor en Estudios Sociales con Línea de Investigación en Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

tatal en tanto poder, y como aparato para la resolución de dos factores básicos: readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales y reconfigurar las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto.<sup>3</sup>

En efecto, el cambio de un modelo de desarrollo económico de libre mercado y desregulación estatal que sustituyó al proteccionista y sustitutivo de importaciones fue la característica de este cambio en el modelo económico. Por su parte, y con el objetivo de restablecer la gobernabilidad del poder político –puesta en entredicho con la infortunada manera de canalizar los diversos movimientos, estudiantiles, obreros y profesionistas que se sucedieron en la década de los 60– el entramado de los poderes públicos buscaron opciones a fin de ajustar la correlación de fuerzas y encaminar pacíficamente las demandas sociales y políticas de una sociedad más organizada.

Por una parte, se buscó acotar el ingente poder legal y meta legal de la institución presidencial, quien se había configurado como el eje vertebrador –junto a un partido hegemónico y un engranaje corporativo– de un sistema político autoritario. Entre otras acciones se diseñaron diversos organismos autónomos, tales como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Además, se autonomizó el Banco de México, con nuevas facultades y se sucedieron importantes reformas al Poder Judicial en pos de equilibrar el ejercicio del poder político en manos del Ejecutivo federal.

Empero, esta expresión política de la reforma del Estado mexicano se orientó básicamente hacia la transición, consolidación e instauración de un régimen de gobierno democrático que buscaba acendrar cualquier vestigio autoritario en el cambio y legitimidad de la integración de los poderes de representación popular o ciudadana. Es decir, como señala Morales-Paulín, este proceso de cambio ha implicado una transformación del régimen político, una mutación de la forma y los términos en que funciona o debiera funcionar éste,<sup>4</sup> y cuya aspiración ha sido la construcción de un sistema democrático anclado en un Estado de derecho.

Al hacer un breve recuento de estas tres décadas de transformaciones políticas se puede apreciar que la transición y consolidación democrática en su vertiente procedimental para México se focalizó en aspectos de la representación política, en el diseño de las instituciones encargadas de organizar, vigilar y calificar las elecciones, en los procedimientos electorales, así como en las condiciones y la calidad de la competencia democrática.<sup>5</sup>

No obstante, fue la especialización y la institucionalización de la función electoral el rasgo más importante en el tránsito democrático en nuestro país, toda vez que la desconfianza y la deslegitimación con que contaba el régimen

---

3 Aziz, 1999, p. 77.

4 Morales-Paulín, 2007.

5 Córdova, 2008, p. 655.

hacía imperiosa la necesidad de configurar un entramado institucional que dotara de todos los elementos necesarios para garantizar la competencia entre los actores políticos y salvaguardar los principios que tutela la democracia como la libertad, la legalidad, la imparcialidad, la igualdad, la equidad, la certeza y la transparencia, entre otros.

Así, desde 1977 y hasta la segunda mitad de 2009, se han realizado siete reformas electorales federales que han ido trazando la ruta del cambio político. Con la primera reforma política en las postrimerías de la década de los 70 se inaugura este proceso de especialización e institucionalización electoral cuando a la Comisión Federal Electoral se le otorgó la atribución de registrar a aquellas organizaciones políticas que hasta entonces se les mantenía fuera del espacio legal e institucional. Asimismo, tuvo la facultad de resolver sobre el registro de estos institutos políticos quienes podrían acceder al financiamiento público y la posibilidad de contender en las elecciones estatales y municipales.<sup>6</sup>

Asimismo, esta Comisión Federal Electoral fue la depositaria del nuevo régimen de nulidades y recursos que servirían como instrumentos para reponer la legalidad de las decisiones tomadas por los distintos organismos electorales (inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión) que se incorporaron a la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.<sup>7</sup>

Por su parte, la segunda reforma político electoral aprobada en 1986 dio como resultado la creación de una instancia de carácter jurisdiccional denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) que si bien seguía dependiendo del Poder Ejecutivo, se configuró como un organismo donde era posible impugnar las resoluciones de la autoridad administrativa encargada de la organización de los comicios.<sup>8</sup> Esto se dio concomitantemente con la separación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de los procesos electorales.

La reforma político electoral de 1989-1990 –que se sucedió después de las controvertidas elecciones de 1988 y que llevó al triunfo de Carlos Salinas de Gortari frente a Cuauhtémoc Cárdenas– representó el cenit de la institucionalización y especialización electoral, toda vez que significó una serie de cambios de gran escala en el diseño de las instituciones y en los procedimientos electorales.

Por una parte, la organización de los procesos electorales fue encomendada a un nuevo órgano que sustituyó a la Comisión Federal Electoral; que, a diferencia de su antecesora que se ubicaba dentro de la órbita de la Secretaría de Gobernación, la nueva institución, el Instituto Federal Electoral (IFE), se conibió como un órgano constitucional autónomo.<sup>9</sup>

Pero no sólo ello, sino que dadas las circunstancias tan adversas que habían sufrido tanto los procedimientos como las instancias electorales nacidas con la

---

6 Woldenberg, 1991, p. 210.

7 Becerra, *et. al.*, 2000.

8 Córdova, 2008, p. 660.

9 *Idem.*, p. 662.

reforma de 1977, se puso en la palestra de la negociación el tema de la justicia electoral con la modificación del Tribunal de lo Contencioso Electoral dándole un cariz jurisdiccional. Esta inquietud se tradujo en el establecimiento de un Tribunal Electoral (TRIFE) cuya función era revisar la legalidad de los actos de la autoridad electoral administrativa federal.<sup>10</sup>

Cabe destacar que si bien no se constituía como la última instancia para calificar los comicios electorales federales, el TRIFE se constituyó ya como un órgano autónomo que garantizaba que la actuación del IFE se ciñera a los procedimientos y a los principios establecidos en la Constitución y en la ley.<sup>11</sup>

La reforma de 1990 dio el punto de partida en la configuración de la justicia penal electoral en un México que transitaba hacia la democracia,<sup>12</sup> toda vez que en ella se articuló un catálogo de sanciones administrativas y se amplió y reformuló el apartado relativo a los delitos electorales contenidos en el Título XXIV del entonces llamado Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal –hoy llamado Código Penal Federal– en el Libro Segundo, Título XXIV: Delitos electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos.<sup>13</sup>

Esto se materializó en un intento por acotar con mayor énfasis aquellas conductas que atentaban con el adecuado desempeño de los procesos democráticos de cambio en los poderes públicos, pero también incorporó la actuación del Ministerio Público en la persecución de las conductas tipificadas como delitos y por ende, la posibilidad de privar de la libertad a quienes cometieran dichas faltas.

No obstante, pese a contar con el aparato normativo y la encomienda institucional por parte de la autoridad facultada para combatir cualquier conducta

---

10 Becerra *et. al.*, 2000.

11 Córdova, 2008, p. 663.

12 Los antecedentes en materia de procuración de justicia electoral están estrictamente relacionados a la regulación de los delitos electorales en la historia de nuestro país. La primera norma que estipula los delitos electorales se puede ubicar en la Constitución de Apatzingán (22 octubre de 1814), donde se establecía los supuestos jurídicos que señalaban acerca del derecho al sufragio, aunque durante ese período las disposiciones en materia electoral regularon tanto las faltas administrativas como los delitos electorales. No fue sino hasta 1871 cuando en el Código Penal de Martínez de Castro se incorporaron –en el Título Décimo, Capítulo I de su Libro Tercero– los supuestos normativos de coacción y fraude electoral mientras que las leyes electorales regulaban las faltas administrativas (Fromow, 2002: 59; Patiño, 1999: 1425).

Dicha normatividad penal electoral contenida en el Código Penal de Martínez de Castro se mantuvo hasta la promulgación de la Constitución de 1917. Tanto el período que va de la promulgación de la Carta Magna, junto con la Ley para Elección de los Poderes Federales del 2 de julio de 1918 y hasta la entrada en vigor del Código de Almaraz el 15 de diciembre de 1929, se caracterizó por la coexistencia y plena vigencia el apartado de los delitos electorales instaurados en el Código de 1871, y el catálogo de delitos electorales contenido en el Capítulo IX de la Ley en comento (Patiño, 1999:1425). A partir de la promulgación del Código de Almaraz y hasta 1989 resolvió que las leyes electorales regulaban tanto las faltas administrativas como los delitos electorales (*ibidem*).

13 Andrade señala que los delitos electorales se constituyen dentro de los delitos políticos y son todas aquellas conductas tipificadas, antijurídicas, culpables y punibles que tienen como objeto alterar el bien jurídico tutelado del proceso electoral en dos sentidos: En primer lugar, cuando se obstaculiza, se modifica o se impide por medios físicos o morales el ejercicio de los derechos que tienen los sujetos dentro del proceso; y, en segundo lugar, alterando el curso normal de las etapas del proceso electoral (Andrade, 1991: 166-167).

delictiva contemplada por la ley para vertiente electoral, no se obtuvo ningún resultado patente en la materia; por lo que es en el marco del proceso de reforma política de 1994 donde se contempló la creación de una instancia específica que tuviera como encargo la persecución de los delitos electorales.

Sin embargo, es importante destacar que el catalizador para la formación de esta institución fue la coyuntura política que se dio en ese año. En efecto, a raíz de los sucesos ocurridos desde el primero de enero de 1994 con la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y ante la incertidumbre que representaba el proceso electoral en curso, las diversas fuerzas políticas en el país optaron por apuntalar la legitimidad en el cambio de poderes federales. Para ello, el 27 de enero de 1994 se firmó el Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia que suscribieron siete de los ocho partidos políticos con registro nacional. Entre los acuerdos que se signaron se establecía en el punto número siete donde a la letra señalaba: “para dar mayor garantía de la legalidad al proceso electoral se explotará ante la PGR la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales”.<sup>14</sup>

Esto dio pie para que en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral se votara un acuerdo –que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 23 de marzo de 1994– donde se encomendaba promover ante la Procuraduría General de la República la “creación de una Fiscalía Especial para la Investigación de Delitos Electorales” con nivel de Subprocuraduría y plena autonomía técnica “con el fin de investigar, prevenir los delitos electorales tipificados en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal”.<sup>15</sup>

Esta fiscalía debía contar con los siguientes elementos:

- Que el Fiscal Especial que se designe tuviera plena autonomía técnica.
- Que se le otorgara un nivel equivalente al de Subprocurador.
- Que se le dotara de la infraestructura y los recursos humanos y materiales que fueran necesarios para llevar a cabo sus funciones con el número de agentes del Ministerio Público Especializados que se requiriera.
- Que la Procuraduría General de la República adopte un acuerdo interno para que las denuncias relativas a delitos electorales que se presenten en cualquier oficina o agencia de dicha institución en toda la República se remitan a la Fiscalía Especial en un término que no deberá exceder de las 72 horas a partir de su presentación.
- Que se autorice que la Fiscalía Especial informe mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral, el número y la naturaleza de las denuncias presentadas, el estado de las averiguaciones previas integradas al efecto y, en su caso, de las consignaciones efectuadas<sup>16</sup>.

---

14 Fromow, 2002 y Patiño, 2000.

15 FEPADE, 2007.

16 *Idem*, pp. 28-29.

De tal forma, el 19 de julio se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el decreto presidencial por el que se creaba la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales con nivel de Subprocuraduría, y con autonomía técnica. Posteriormente, con la reforma a la Ley Orgánica de la PGR del 10 de mayo de 1996 las atribuciones institucionales y sus modificaciones en su estructura interna se tradujeron en que la denominación *Especial* cambiara a *Especializada* y que se incorpora la función de prevención, al combate del delito electoral.

Así, la instauración de una institución especializada en materia de procuración de justicia penal electoral apuntalaba la legitimación de un régimen político que afinaba la organización, calificación y ahora la garantía de la libertad y secrecía del sufragio, así como el desarrollo conforme a la legalidad de sus procedimientos electorales y de la renovación de los poderes públicos, por ser éstos la expresión de la legitimación de un Estado democrático de derecho.<sup>17</sup>

Este proceso de transición y consolidación democrática en México iniciado hace más de tres décadas ha tenido como característica la especialización y la institucionalización de la función electoral. Para ello se ha tenido que realizar toda una reingeniería constitucional y legal que ha posibilitado la reformulación y creación de nuevas normas, procedimientos e instituciones electorales acordes con los principios que demanda el Estado democrático de derecho, y que se materializó en la triada de instituciones electorales como el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPF), pero también una instancia de procuración de justicia penal electoral en manos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Además, a diferencia de las otras instancias del sistema electoral que fueron tomando autonomía (como fue el caso del IFE), o se adscribieron a otro poder del Estado (como la adscripción del Poder Judicial por parte del TEPJF), la FEPADE nació y se ha mantenido ligado a la PGR porque es a través de ésta que el Ministerio Público ejerce la facultad exclusiva que tiene en la persecución del delito en materia federal incluyendo el ámbito electoral.

Esta sujeción que la FEPADE tiene a la PGR ha representado un problema, toda vez que dicha instancia pertenece a la égida del Poder Ejecutivo.<sup>18</sup> Esto con todos los elementos que han caracterizado al sistema presidencial mexicano, incluida la discrecionalidad y los poderes constitucionales y *metaconsti-*

---

17 Patiño, 2006, p. 805.

18 Durante el porfiriato, la procuración de justicia en México estaba en manos de los llamados jueces de instrucción, los cuales eran encargados de recabar las pruebas y realizar la investigación basados en la legislación procesal de 1894, cuando fue promulgado el primer Código de Procedimientos Penales. Las tareas de estos jueces de instrucción eran apoyadas por un cuerpo policial denominado "Policía Judicial" llamada así por ser una policía que dependía de los propios juzgadores.

La separación de la procuración de justicia del Poder Judicial se inició con la reforma constitucional a la Carta Magna de 1857 (realizada en 1900), donde se suprimieron los cargos de Procurador General y de Fiscal que formaban parte de la Suprema Corte de Justicia. Esto fue retomado por los constituyentes de Querétaro en 1917 quienes reorientaron la organización y facultades del Procurador General de la República en el capítulo relativo al Poder Judicial de la Federación y se estableció la Procuraduría General de la República como una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal así como de las entidades federativas (Fix-Zamudio, 2004, p. 15).

*tucionales* que le han asistido desde su configuración legal en la Carta Magna de 1917.

La creación de una instancia *ex profeso* para sancionar y combatir los delitos electorales y darle ese cariz penal, además del administrativo se convertía para México en una peculiaridad de aquellos países que estaban construyendo una institucionalidad democrática y una situación *sui generis* para quienes ya habían transitado ese camino.

Finalmente, para el país, la construcción de un Estado democrático de derecho radica en que la legitimidad de los procedimientos de acceso y transmisión al poder político se encuentren dotados de legitimidad y de legalidad porque están adheridas a principios, reglas y mecanismos adecuados de participación, representación y responsabilidad.<sup>19</sup>

En suma, el Estado democrático de derecho concibe que los procesos y la institucionalización de los patrones de competencia y acceso al poder político necesariamente requieran estar mediados por ciertos valores y principios. La FEPADE, en su génesis y desarrollo como instancia de procuración de justicia electoral tienen como finalidad la protección del derecho a elegir o a ser elegido para desempeñar un cargo público a través del sufragio popular, así como el adecuado desempeño de los procesos electorales, y así garantizar su legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, independencia, objetividad, autenticidad y transparencia.<sup>20</sup>

### 3. La FEPADE en el proceso electoral 2008-2009

De acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Art. 209), que en nuestro país es el ordenamiento básico en materia político electoral (además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), el proceso electoral (ordinario) se define como "el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión".<sup>21</sup>

Dicho proceso se inicia en octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En todo caso, la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

Asimismo, las etapas comprendidas en el proceso electoral (Art. 210) incluyen la *Preparación de la elección*, la cual inicia con la primera sesión que el

---

19 Held, 2007, p. 368.

20 Orozco, p. 46.

21 IFE, 2009.

órgano de decisión del IFE (denominado Consejo General) celebre durante la primera semana de octubre del año previo al en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.

Por su parte, la *Jornada electoral*; se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de casilla (6 de la tarde para cualquiera de los horarios en el país). La parte de *Resultados y declaraciones de validez de las elecciones*; se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Electoral.

Finalmente, la etapa de dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.<sup>22</sup>

Cabe señalar que dentro la legislación electoral se puede apreciar la incidencia de las autoridades electorales como el Instituto Federal Electoral (en su calidad de instancia organizadora) como del Tribunal Electoral (como garante y última instancia en la resolución de nulidades y recursos de impugnación).

Por el contrario, la actividad de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales –en su calidad de organismo encargado de procurar justicia penal electoral a nivel federal en México– se encuentra determinada en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su Artículo 18 que "... conocerá de los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos previstos en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal..."<sup>23</sup>

Esto se explica porque la FEPADE, aunque es una instancia especializada en materia electoral, sigue siendo una dependencia que está directamente vinculada a la PGR, y si bien tiene autonomía técnica con respecto a ésta, sus objetivos están sujetos a las directrices de carácter general que guían la investigación y persecución del delito en materia federal.

A partir de este encargo institucional se derivan diversas facultades entre las que se encuentran principalmente ejercer la investigación y persecución de los delitos que, en su competencia, la ley le confiere al Ministerio Público de la Federación. Asimismo, la FEPADE debe determinar la incompetencia, la reserva y el no ejercicio de la acción penal de aquellas averiguaciones previas que integren sobre aquellas conductas que investigue y persiga.

Esto es, la *incompetencia* se refiere cuando el delito o la conducta que se acredita como contraria a la ley, no corresponde a la jurisdicción por parte de

---

22 *Ibidem.*

23 FEPADE, 2009b.

la FEPADE y, por ende, ésta canaliza hacia otra instancia para que se haga cargo de la indagatoria.

Por su parte, la *reserva* es una determinación del Agente del Ministerio Público Investigador adoptada, entre otros casos, cuando de las diligencias practicadas durante la averiguación previa, no resulten elementos bastante para comprobar el cuerpo del delito, así como la probable responsabilidad del o los indiciado(s) y, por tanto, para hacer posible la consignación a los tribunales debido a que hasta ese momento no aparece que se puedan practicar otras diligencias.

Esto no obsta para que, con posterioridad, pudieran allegarse datos para proseguir la averiguación. Es decir, se reserva el expediente hasta que aparezcan esos datos y, entre tanto, se ordena a la Policía Judicial (ahora Policía Ministerial) que realice investigaciones tendentes a lograr es esclarecimiento de los hechos. Finalmente, cuando se determina el no ejercicio de la acción penal implica que no se acreditaron las conductas delictivas que se le adjudicaron al inculpado (Gobierno de Guerrero - Consejería Jurídica, 2009).

A su vez, el *no ejercicio de la acción penal* es una resolución del Agente del Ministerio Público Investigador, en la que se determina –después de llevar a cabo exhaustivamente las investigaciones durante la averiguación previa–, que no procede la consignación, debido a que no existen datos que acrediten el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del indiciado. Por tanto, no se ejercerá la acción penal cuando:

1. Los hechos de que conozca no son constitutivos de delito,
2. No se demuestra la participación del o los indiciados en los hechos delictivos,
3. La responsabilidad penal se haya extinguido por operar la prescripción,
4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión de la responsabilidad penal,
5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable.<sup>24</sup>

Por último, la actividad más importante de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales radica en el *ejercicio de la acción penal*. Por acción penal, entendido como el medio por el cual el Ministerio Público impulsa la acción del juez competente para que inicie el proceso penal, y determine o no la existencia del cuerpo del delito y de la responsabilidad del indiciado; además, constituye un presupuesto procesal en materia penal, porque no puede haber proceso sin que se presente antes la acción penal.<sup>25</sup>

En suma, la FEPADE a pesar de ser una instancia especializada en materia de procuración de justicia penal electoral, se rige por la dinámica institucional de la procuración de justicia en general, a cargo del Ministerio Público, quien –en

---

<sup>24</sup> *Ibidem.*

<sup>25</sup> *Ibidem.*

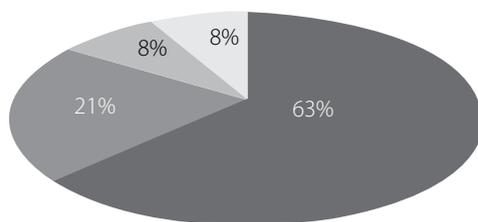
el diseño institucional mexicano— detenta la Procuraduría General de la República (quien a su vez está sujeta al Poder Ejecutivo); por lo que sus actividades sustantivas se desarrollan permanentemente.

Empero, en el proceso electoral federal, su actividad está concentrada básicamente en dos fases: la preparación de la elección y la jornada electoral. Es decir, de octubre del año anterior a la elección y hasta julio del siguiente año.

Al realizar un análisis sobre las acciones realizadas en la FEPADE en el periodo en mención (octubre 2008- julio 2009), se observaron un total de 897 determinaciones<sup>26</sup> (ver gráfico 1).

**Gráfico 1. Porcentaje de determinaciones realizadas por la FEPADE durante el proceso electoral 2008-2009**

- Ejercicios de la acción penal
- No ejercicios de la acción penal
- Incompetencias
- Reservas



**Total de determinaciones: 897**

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de los Informes Mensuales elaborados por la FEPADE que mensualmente envía al IFE.

En el caso de las incompetencias, se presentaron 72, siendo julio el mes donde se dieron las mayores determinaciones en la materia con 21, más del doble en comparación con los meses de octubre y marzo quienes tuvieron la segunda mayor incidencia con nueve cada una, respectivamente. Por el contrario, abril fue el mes con menos determinaciones, teniendo dos.

Al igual que las incompetencias, el caso de las resoluciones en reserva emitidas por parte de la FEPADE también ascendieron a 72. No obstante, la distribución fue más uniforme, toda vez que sólo abril presentó una reserva; en tres meses se presentaron cuatro (noviembre, diciembre y mayo); en octubre y marzo se dieron seis; para finalmente dar cuenta que en enero, febrero, junio y

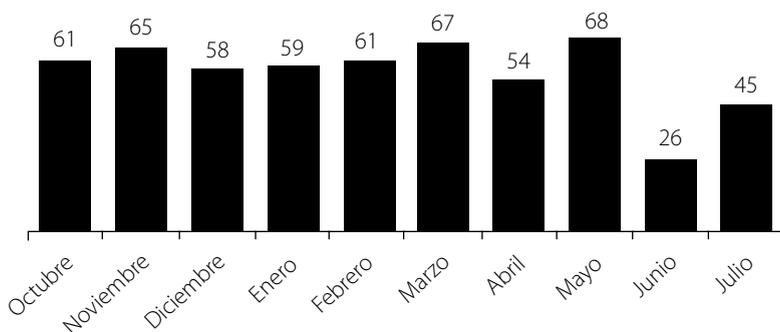
<sup>26</sup> Es importante tomar en consideración que la mayoría de las averiguaciones previas determinadas datan desde 2006, pero dada la limitación en la información proporcionada por la FEPADE, no se puede especificar en qué mes y año se presentaron, así como por el delito por el que se iniciaron

julio, se presentaron más de una decena de determinaciones en la materia con 13, 13, 10 y 11, respectivamente.

Para las determinaciones sobre No ejercicio de la acción penal en el período en cuestión se presentaron 189, siendo octubre con 30 el mes que mayor determinaciones en materia se giraron, le siguió diciembre con 29; enero y julio con 23; y los restantes seis meses: noviembre, febrero, marzo, abril, mayo y junio, presentaron menos de una veintena de determinaciones en este sentido con 14, 19, 14, 15, 11 y 11, respectivamente.

En el caso de los ejercicios de la acción penal reportados en el período de octubre 2008 a julio 2009, se determinaron 564 averiguaciones previas; siendo los meses donde mayores consignaciones se dieron fueron: mayo (68), marzo (67), noviembre (65), así como octubre y febrero (61). Por el contrario, junio con 26 ejercicios de la acción penal fue el mes en que menos determinaciones se dieron. Más allá de las frecuencias por mes en que se dieron los ejercicios de la acción penal, es importante recalcar en qué entidades se focalizan y cuáles fueron los delitos que detonaron las consignaciones.

**Gráfico 2. Ejercicios de la acción penal diferenciados por mes durante el proceso electoral 2008-2009**

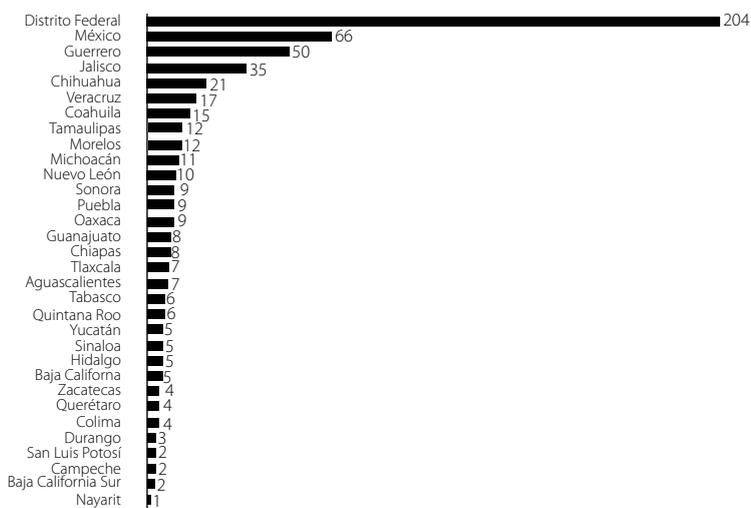


Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de los Informes Mensuales elaborados por la FEPADE que mensualmente envía al IFE.

De las 564 consignaciones, el Distrito Federal es la entidad donde mayores consignaciones se presentaron con 208, lo que representó el 36.9 por ciento. El Estado de México ocupó el segundo lugar con 59 y que significó el 10.5 por ciento. En tercera posición se situó Guerrero con 53 ejercicios de la acción penal teniendo 9.4 por ciento del total.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> FEPADE, 2009a.

**Gráfico 3. Ejercicios de la acción penal determinados por entidad federativa durante el proceso electoral 2008-2009**



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de los Informes mensuales elaborados por la FEPADE que mensualmente envía al IFE.

Al hacer el desglose de las conductas delictivas en materia electoral, cabe señalar que éstas se clasifican por autor y por materia o tipo penal. Así, de acuerdo a la legislación penal federal en México, los delitos electorales pueden ser cometidos por cualquier ciudadano, aunque hay apartados para funcionarios públicos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, y/o candidatos, organizadores de actos de campaña, ministros de culto religioso, extranjeros, funcionarios a cargo el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos.

Por su parte, las hipótesis delictivas que se derivan de los tipos penales que se encuentran contenidas en el Título XXIV del Código Penal Federal, ascienden a aproximadamente 156. En este sentido, los 564 ejercicios de la acción penal determinados en las fases del proceso electoral por parte de la FEPADE se agruparon en 28 hipótesis delictivas. El delito de *expedición ilícita de la credencial para votar* fue el que mayores consignaciones tuvo con 265, es decir el 46 por ciento del total. A su vez, *la alteración del Registro Federal de Electores* fue la segunda causa por la que se consignaron más averiguaciones previas con 157, representando el 27.8 por ciento.<sup>28</sup> En ambos casos, el Distrito Federal fue la entidad que encabezó esta situación.

Es importante señalar que la dinámica institucional de la FEPADE en materia de las determinaciones que emita, sea en el sentido de la incompetencia, la reserva, el no ejercicio de la acción penal y el ejercicio de la acción penal no corresponde a los tiempos del proceso electoral en cualquiera de sus fa-

28 *Ibidem*.

ses, toda vez que los procesos que demanda la justicia penal en general son variados en tiempo y forma. Sin embargo, es importante dar cuenta sobre la actividad de la FEPADE en las dos primeras fases del proceso federal electoral, tomando en cuenta que su impacto en la garantía de los valores que tutela el Estado democrático y su contribución al mismo durante este período, están relacionados básicamente con las averiguaciones previas iniciadas y por los tipos de delitos que se interponen.

En efecto, para el proceso electoral 2008 y 2009, las acciones que la FEPADE desarrolló se ubicaron fundamentalmente en incentivar a la población para que se desistiera o denunciara la compra y la coacción del voto en sus diversas formas y utilizando recursos públicos y/o privados.<sup>29</sup> Prueba de ello fueron las campañas institucionales difundidas por los diversos medios electrónicos que, aunado a las campañas de capacitación en las dependencias federales de todo el país, articularon la estrategia de procuración de justicia penal electoral.

Al hacer una radiografía sobre el impacto de esta campaña institucional y tomando en cuenta que la FEPADE actúa mediante las denuncias que se presenten, el número de averiguaciones previas iniciadas y el tipo de delito por el que se interponía la denuncia, se aprecia que fueron 906 las querellas presentadas, las cuales se agruparon en 38 hipótesis delictivas.<sup>30</sup>

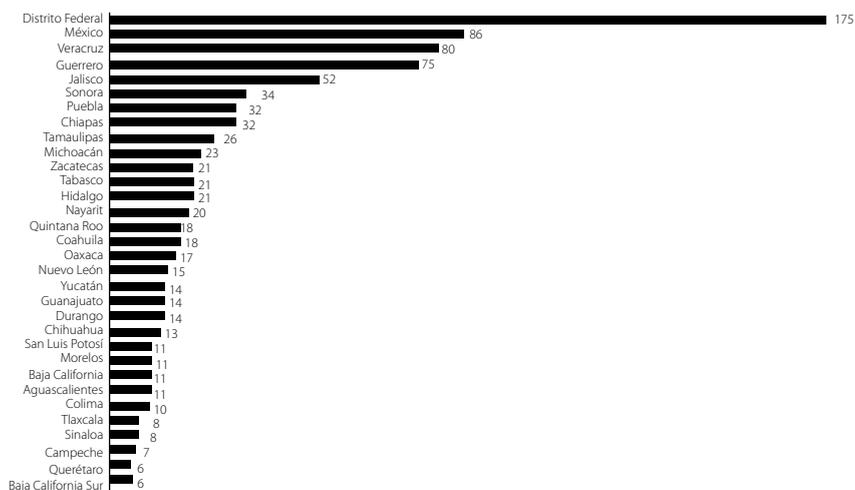
Nuevamente, el Distrito Federal fue la entidad que mayor concentró los inicios con 173 representando el 19.1 por ciento del total. Le siguió el Estado de México con 86 que representó el 9.5 por ciento. Veracruz fue la tercera entidad con más inicios, con 80 y que se tradujo en 8.8 por ciento. Finalmente, Guerrero con 75 inicios significó el cuarto Estado con mayores inicios teniendo el 8.3 por ciento. En contraparte, los Estados que menores inicios fueron Baja California Sur y Querétaro con seis; Campeche siete; y las entidades de Sinaloa y Tlaxcala, cada una con ocho.

---

29 La compra del voto es la actividad desarrollada por uno o más personas que violenta el derecho de uno o varios ciudadanos para elegir libremente a sus autoridades, a través del intercambio de favores, bienes materiales y/o servicios por la promesa y/o acción de votar por un determinado partido, candidato o coalición en un proceso electoral determinado. A su vez, la coacción del voto se refiere a la acción física o psicológica que una o más personas ejercen sobre uno o varios ciudadanos para obligar a que se ejecute algún tipo de conducta que tienda a orientar su voto por algún partido, candidato o coalición en un proceso electoral determinado (Secretaría de la Función Pública, 2006).

30 FEPADE, 2009a.

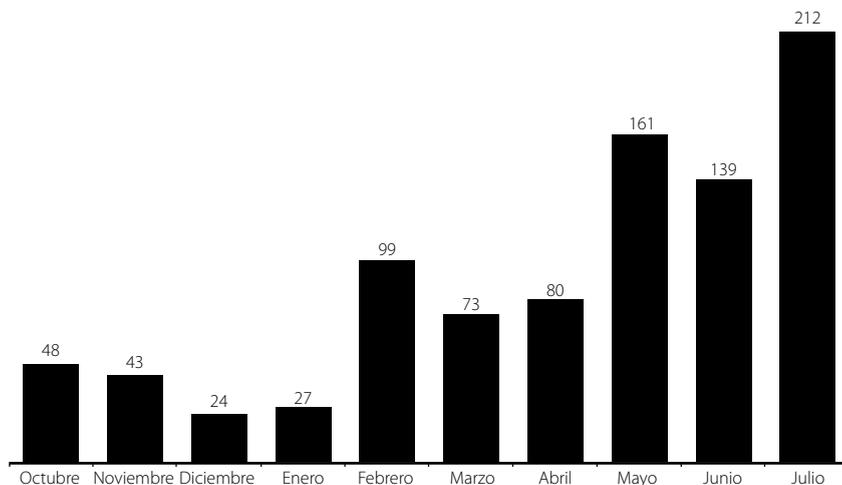
**Gráfico 4. Averiguaciones previas iniciadas por entidad federativa durante el proceso electoral 2008-2009**



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de los Informes Mensuales elaborados por la FEPADE que son enviados al IFE.

Asimismo, en el desglose de los inicios de averiguaciones previas por intervalo mensual, julio es donde mayor frecuencia se presentó (212), por la simple razón que la jornada electoral para procesos federales se establece por ley en la primera semana de ese mes. Mayo fue el segundo mes con mayor incidencia en inicios de averiguación previa (161). Finalmente, junio fue el tercer mes donde se presentó la mayor frecuencia con 139. Cabe destacar que ninguno de los siete meses restantes se rebasó la centena de inicios, siendo diciembre el mes que menos tuvo con 24 querellas.

**Gráfico 5. Averiguaciones previas iniciadas por mes durante el proceso electoral 2008-2009**



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de los Informes Mensuales elaborados por la FEPADÉ que son enviados al IFE.

Al desagregar las hipótesis delictivas por los que se iniciaron las averiguaciones previas, destaca la *expedición ilícita de credenciales para votar* como la conducta delictiva más denunciada ante el Ministerio Público, con 263 querellas, lo cual representó el 29 por ciento del total. Asimismo, la *alteración del Registro Federal de Electores* fue la segunda conducta más denunciada con 155 averiguaciones previas iniciadas, lo que representó el 29 por ciento.<sup>31</sup>

En el caso de las denuncias por compra y coacción del voto se arrojan los siguientes resultados:

Se iniciaron 106 averiguaciones previas para aquellos funcionarios públicos que presumiblemente destinaron de manera ilegal, fondos que tenga a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político o de un candidato, siendo Veracruz el Estado que mayor incidencia tuvo con 23. Asimismo, 50 denuncias para funcionarios públicos que presuntamente condicionaron el cumplimiento de programas en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato, siendo el Estado de México la entidad con mayor incidencia con nueve.<sup>32</sup>

Es decir en 10 meses sólo iniciaron 156 querellas para denunciar las presuntas conductas delictivas (15.6 denuncias por mes) por parte de servidores públicos. A su vez, se iniciaron 47 averiguaciones previas para aquellas perso-

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> *Ibidem.*

nas que presuntamente condicionaron la prestación de un servicio público, en favor de un partido político o candidato, de los cuales 30 se presentaron en el mes de julio.<sup>33</sup>

Por último, se iniciaron 44 averiguaciones previas por la presunta recolección de credenciales para votar y por otros delitos se interpusieron 74 querellas sin que los datos extraídos de la FEPADE pudieran determinar cuál es la conducta delictiva por las que se iniciaron las averiguaciones previas correspondientes.<sup>34</sup>

Al contrastar las averiguaciones previas iniciadas en el período, con el cúmulo de denuncias que no se realizaron, pero que se fueron presentando por diversos medios electrónicos y escritos diversos medios plasmaron, muestran altos grados de impunidad y de inoperancia por parte de la FEPADE y de las instancias de procuración de justicia electoral al interior del país, lo cual, en definitiva, no coadyuva en la consolidación de los valores que tutela el Estado democrático de derecho.

#### **4. Conclusiones**

El problema de la procuración de justicia penal electoral, en manos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y sus impactos en la salvaguarda de los valores que sustentan el Estado democrático de derecho en el pasado proceso electoral han sido el reflejo de lo que ha sido una constante desde hace 15 años de su creación:

Una actuación limitada por las diversas limitaciones que su diseño institucional (sujeción de la PGR y por ende, a la institución presidencial).

Los tipos penales contemplados en la ley están totalmente rebasados frente a las nuevas conductas que trastocan valores democráticos como la equidad y la transparencia en los procesos electorales (falta de penalidades para el uso de medios electrónicos, internet, recursos provenientes del crimen organizado, rebase en el tope de campañas, entre otros), el hecho que el Código Penal Federal sólo sancione personas, y no asociaciones políticas y/o civiles son sólo algunas muestras.

Si a esto se le añade que de los inicios en las averiguaciones previas durante el período electoral en comento, muestra que son delitos como la expedición ilícita de credenciales para votar y la alteración del Registro Federal de Electores aquellos que privan frente a otras conductas delictivas que están tipificadas por la ley como la compra y la coacción del voto sea por particulares, servidores públicos, ministros de culto, funcionarios electorales, funcionarios partidistas y/o candidatos.

---

<sup>33</sup> *Ibidem.*

<sup>34</sup> *Ibidem.*

Es decir, los delitos más denunciados obedecen a una lógica que está encaminada no tanto a trastocar los procesos electorales y situar la balanza hacia un partido y/o candidato, sino que se orientan a realizar fraudes, por ejemplo tener más de una credencial con datos falsos se utiliza para solicitar diversos créditos en tiendas departamentales en México o para transportar migrantes centro americanos al interior del país.

En el caso de la compra y/o la coacción del voto, a pesar de seguir siendo uno de los grandes problemas en la legalidad y equidad en las contiendas electorales, la FEPADE no ha podido articular una estrategia.

En suma, la procuración de justicia electoral tenderá a ser una instancia ornamental y en el peor de los casos desaparecerá a menos que se posicione como una instancia que pertenece a la trilogía de instancias electorales (junto con el IFE y el TEPJF), y como tal se traduzca en un reconocimiento por parte de la sociedad, además de las adecuaciones que se necesitan en la arquitectura institucional que necesariamente le dote de autonomía frente a la PGR y, por ende, al Poder Ejecutivo; además que se le otorguen las herramientas necesarias para acotar la delictividad electoral en México.

## Bibliografía

- ANDRADE Martínez, Virgilio (1991). *El derecho electoral en los sistemas de gobierno contemporáneos* (Tesis). México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- AZIZ Nassif, Alberto (1991). Reformar al Estado. "Modernización sin modernidad" en José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo (comps.). *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*. México: Universidad de Guadalajara- Miguel Ángel Porrúa- Flacso. Pp. 77-86.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000). La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México: Cal y Arena.
- Código Penal Federal (2009) (Documento en línea). México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>
- CÓRDOVA Vianello, Lorenzo (2008). "La reforma electoral y el cambio político en México" en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. pp. 653-703.
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (2009a). Informes Mensuales de Actividades reportadas al Instituto Federal Electoral. Octubre 2008-Julio 2009. México: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
- ..... (2009b). Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (documento en línea). Disponible en: [http://www.pgr.gob.mx/Que%20es%20PGR/Documentos/reglamento\\_ley\\_organica.pdf](http://www.pgr.gob.mx/Que%20es%20PGR/Documentos/reglamento_ley_organica.pdf)
- ..... (2007). *Carpeta Normativa de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*, México: Procuraduría General de la República.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (2004). "Presente y futuro del Ministerio público en México" en Miguel Carbonell (coord.), Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México, México: UNAM. Pp. 15-57.
- FROMOW Rangel, María de los Ángeles (2004). "La procuración de justicia y la reforma penal electoral" en *FEPADE Difunde*. No. 5 marzo. México: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Pp. 29-36.
- Gobierno del Estado de Guerrero, Consejería Jurídica (2009). Diccionario de Términos Jurídicos (documento en línea). Disponible en: <http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articles/8642/file.diccionariojuridico.pdf>
- HELD, David (2007). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Instituto Federal Electoral (2009). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: IFE.
- MORALES-PAULÍN, Carlos A. (2007). *Transición, alternancia y reforma del Estado*. México: Porrúa.
- OROZCO, Wistano L. (2003). Estado de derecho y democracia: la dimensión jurídica de la legitimidad democrática" en Alberto Ortega Venzor et al (comps.). *Los retos de la democracia: Estado de derecho corrupción, sociedad civil* (vol. III) Memorias, México: Porrúa.
- PATIÑO Camarena, Ernesto Javier (2000). "La procuración de justicia en relación con los delitos electorales" en *Seminario Jurídico Electoral* (memoria de trabajo). México: Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora: 57-71.
- Secretaría de la Función Pública, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (2006). *Informe final de Blindaje Electoral* (documento en línea). México. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_mex\\_inf\\_be\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_inf_be_sp.pdf)
- WOLDENBERG, José (1991). "Democracia y sistema electoral" en José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo (comps.). *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*. México: Universidad de Guadalajara- Miguel Ángel Porrúa- Flacso. Pp. 209-220.