

LOS DESAFÍOS DE LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2018

The challenges of the specialized prosecutor for the electoral violations in the electoral process 2018



Ricardo Suro Gutiérrez¹

*Recepción: 30 de abril de 2018
Aceptación: 7 de mayo de 2018
Pp 40 - 49.*

Resumen

En este trabajo encontraremos una descripción de los principales retos a los que se enfrentan las instituciones electorales durante el proceso electoral 2017-2018. Se dará cuenta en este artículo de la razón de ser de las fiscalías, sus principales transformaciones sustantivas y estructurales, las condiciones que guardan estas, las exigencias tanto sociales como de los actores en los procesos electorales, los principales retos y desafíos; asimismo, lo que se espera de ellas durante el proceso electoral 2017-2018, ante una sociedad cada día más activa, participativa y exigente, que en gran medida muestra su enfado ante los constantes escándalos de corrupción, de inseguridad y también ante la creciente pobreza y desigualdad.

Palabras Clave

Fiscalías Electorales. Delitos Electorales. Proceso Electoral. Sanciones. Tipos Penales.

¹ Maestro en Derecho Electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Fiscal Especializado en Materia de Delitos Electorales en el Estado de Jalisco. Correo electrónico: ricardo.suro@jalisco.gob.mx

Abstract

In the document we find a description of the main challenges the electoral institutions face during the electoral process 2017-2018. The article boards the reasons of the existence of the prosecutors, the main substantive and structural transformations, the conditions they keep, the social and actual needs during the voting proceedings, it's main challenges; and also, what is to be expected from them during the electoral process 2017-2018, upon a more active society, which participates actively and is more demanding, mad at the constant corruption scandals, insecurity and also the growing poorness and inequality.

Keywords

Electoral prosecutor. Electoral violations. Electoral process. Sanctions. Criminal Offenses.

INTRODUCCIÓN

México tiene un sistema electoral en permanente transformación. Durante las últimas décadas, nuestro país ha transitado paulatinamente de un régimen autoritario a uno democrático y ha sido a través de sucesivas reformas electorales, que el respeto al voto, un sistema de partidos más vigoroso, reglas claras para la participación de candidatos independientes, leyes e instituciones electorales autónomas del gobierno y la competencia electoral, se han hecho presentes en la vida política nacional.

Este conjunto de modificaciones históricas plantean que México ha transitado a la democracia, que no obstante no ha logrado su plena consolidación, hay muchos rasgos como el de la alternancia electoral que nos permiten señalar que hemos caminado con rumbo claro hacia territorios democráticos. Al respecto José Woldenberg señala que las tareas centrales que debieron resolverse, para poder avanzar en la democracia fueron dos: “primero conseguir la consolidación y el desarrollo nacional de los partidos políticos, y segundo crear leyes y unas instituciones capaces de regular la competencia electoral entre ellos” (Woldenberg 2007). Sin duda en ambos aspectos se logró un avance importante que ha permitido sentar las bases del nuevo régimen democrático.

Fueron diversas reformas electorales las que crearon un robusto y más confiable sistema electoral que hoy tenemos, pero una de las reformas más significativas es la de 1996, la ex consejera electoral Jaqueline Peschard que: “además de introducir los principios rectores de elecciones libres y competidas, tales como la autonomía del órgano electoral, las condiciones equitativas por un órgano jurisdiccional con plenas facultades,” también se “estableció principios generales para ser observados por todas las legislaciones locales” y continua diciendo Peschard (2008) “mientras que algunos estados han tenido reformas electorales constantes, otros las tienen esporádicas”, y a su vez mientras algunos “han tenido revisiones sustantivas

ARTÍCULOS

Los desafíos de las Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Electorales en el proceso electoral de 2018

y de gran calado a sus legislaciones electorales, otros han optado por mantener el *statu quo*, e incluso, unos más han introducido cambios en sentido contrario a las disposiciones constitucionales” (Peschard, 2008).

Una de las características centrales de nuestro régimen, como ya lo mencioné anteriormente, son las reformas, que todas ellas han surgido a partir de la desconfianza, la impugnación y la imperiosa necesidad de atender las inconformidades de los partidos políticos que no obtuvieron el triunfo en la elección previa, y que buscan que las futuras contiendas sean más confiables y equitativas. Bajo esta dinámica la última reforma electoral en 2014 modificó de manera sustancial la organización de las elecciones en México.

A partir de la reforma político electoral de febrero de 2014, México tiene un sistema electoral nacional robusto que se integra por el Instituto Nacional Electoral (INE) que funge como eje rector de 32 organismos públicos locales (OPLE’s) en cada una de las entidades federativas, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con una Sala Superior, una Sala especializada, y 5 salas regionales; asimismo cada uno de los estados de la república cuenta con un Tribunal Electoral Local. A este denominado *tripode electoral* se suma la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) en el orden federal y fiscalías especializadas en esta misma materia en cada entidad federativa.

En este espacio se abordarán los retos que tendrá la más joven de estas instituciones del *tripode electoral*, las Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Electorales de cara al proceso electoral 2017-2018. Se dará cuenta en este artículo de la razón de ser de las fiscalías, sus principales transformaciones sustantivas y estructurales, las condiciones que guardan éstas, las exigencias tanto sociales como de los actores en los procesos electorales, los principales retos y desafíos; asimismo, lo que se espera de ellas durante el próximo proceso electoral 2017-2018 ante una sociedad cada día más activa, participativa y exigente, que en gran medida muestra su enfado ante los constantes escándalos de corrupción, de inseguridad y también ante la creciente pobreza y desigualdad.

En este contexto complejo, de un escenario que se vislumbra con elecciones competidas, es muy pertinente reflexionar sobre el rol que las fiscalías electorales jugarán y sobre todo los retos a los que se estarán enfrentando. Anticiparnos a visualizar los desafíos, nos permitirá tomar acciones preventivas y correctivas desde ahora, para garantizarle a la ciudadanía las instituciones fuertes y confiables que reclama y que merece.

ANTECEDENTES DE LOS DELITOS ELECTORALES.

La evolución de los delitos electorales a lo largo de la historia de México se han establecido en diversos ordenamientos jurídicos, el antecedente más remoto lo encontramos en las fal-

tas y sanciones en materia electoral que señalaba la Constitución de Cádiz de 1812. En dicho cuerpo normativo ya se estipulaba el delito de cohecho y soborno para la emisión del voto.

Se pueden identificar cuatro épocas de evolución y regulación de los delitos electorales en México: la primera con la Constitución de Cádiz de 1812, que fue la primera disposición que reguló en México las sanciones en materia electoral; la segunda etapa inicia con la entrada en vigor del Código Penal de 1871, también llamado Código Martínez de Castro, en el que se estipularon los primeros artículos enfocados específicamente en materia electoral y ahí se establecieron en un apartado de diez artículos las conductas delictivas, bajo el rubro denominado “Delitos Cometidos en las Elecciones Populares”.

El siguiente avance se configuró en el texto del Código de Almaraz de 1929 las faltas y delitos del ámbito administrativo y los delitos electorales, contempló además lo dispuesto en las legislaciones preexistentes. En 1931 en el Código Penal se estableció un capítulo especial para los delitos electorales y por esta razón se suscitó la problemática en cuanto a su aplicación, debido a que la ley no definía con claridad jurídica el ámbito de las infracciones y las conductas que podrían ser tipificadas como delito electoral. Es hasta el año de 1990 que se emprende una reforma constitucional que marca el inicio de la tercera etapa en la que se separan los ilícitos electorales contenidos en los textos sustantivos electorales.

En virtud de que las acciones delictivas en materia electoral y las sanciones correspondientes se encontraban contempladas en distintos ordenamientos electorales, sin una mayor sistematización y en ordenamientos penales, en la Comisión Especial Pluripartidista para la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y la concentración entre los Partidos Políticos, que se llevó a cabo a inicio de 1989, convinieron en que con una mejor técnica legislativa se contemplaran los delitos y las faltas por separado. Fue así como la Reforma Constitucional de 1990 dio paso a la entrada en vigor del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el mes de Agosto de ese año, y la adición al Código Penal con el Título Vigésimocuarto, que contempla de manera específica los “Delitos Electorales”, marcando con esta acción un precedente para que desde ese momento cambiara la forma tradicional de regular los delitos electorales y con ello las faltas administrativas quedan desvinculadas de los tipos penales.

La reforma constitucional en materia político-electoral de febrero de 2014, marcó el inicio de la cuarta etapa, con ella el régimen electoral mexicano, ordenó la creación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Mayo de 2014, esta ley es reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de orden público y observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de las competencias y las formas de coordinación entre los órganos de gobierno.

Cabe hacer mención de la distinción que marca esta nueva Ley General, que contempla más

ARTÍCULOS

Los desafíos de las Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Electorales en el proceso electoral de 2018

de 400 hipótesis de conductas delictivas en materia electoral, mientras que el Código Penal Federal contemplaba únicamente 147 hipótesis. Esta nueva legislación rediseña el sistema de procuración de justicia en materia electoral, puesto que ordena la creación de Fiscalías Especializadas en Delitos Electorales en cada una de las entidades federativas (artículo 25), las cuales tendrán entre sus funciones, prevenir, divulgar, capacitar y en su caso, coadyuvar en la sanción de los Delitos Electorales.

¿POR QUÉ EL DERECHO PENAL EN MATERIA ELECTORAL?

El Derecho Penal en Materia Electoral es el encargado de proteger y salvaguardar el adecuado desarrollo de la función electoral, los derechos del pueblo a un sufragio universal, libre, secreto y directo, especialización que justifica su origen en razón de la existencia de una marcada tendencia a soslayar el contenido de las normas electorales, en un abierto ejercicio de la subcultura del fraude.

La norma penal electoral, en un esquema jurídico con aspiraciones democráticas debe contar con el sustento de la coercibilidad a través de normas que tutelen los bienes jurídicos consagrados en las leyes electorales, ya que son las autoridades electorales las que determinarán quienes habrán de desempeñar cargos supeditados al sufragio ciudadano.

Los tipos penales en materia electoral se clasifican según el sujeto activo de la conducta ilícita, los cuales se ordenan de la siguiente manera; cualquier persona, funcionario electoral, funcionario partidista, servidor público, candidato electo, ministros de culto religioso y fedatario público, entre otros. Tales sujetos actúan consciente y voluntariamente ya que no existe delito electoral sin dolo, produciendo con ello un resultado típico y antijurídico.

Las sanciones que establece la Ley General en Materia de Delitos Electorales van de los 50 a los 5000 días de multa y de los 6 meses a 15 años de prisión de acuerdo al sujeto activo del delito y la trascendencia que tuvo la conducta, la condena por delito electoral trae como consecuencia adicional para servidores públicos, la separación del cargo y la inhabilitación a la persona para ocupar cargos públicos hasta por 6 años.

Lo que se busca con la prevención, persecución y sanción de los delitos electorales, es el libre desarrollo de una cultura de respeto al sistema electoral en México, siendo el catalizador de este proceso la propia sociedad, la cual exige cada vez más que sean reconocidos sus derechos y que reconoce como una condición la vida democrática, evitando que las condiciones económicas, de género, culturales o raciales de los distintos sectores de la sociedad, sean aprovechadas para transgredir la ley, para manipular los procesos electorales en beneficio de algún partido político o candidato.

RETOS RUMBO AL PROCESO ELECTORAL: FORTALECIMIENTO Y AUTONOMÍA DE LAS FISCALÍAS ELECTORALES

La reforma político-electoral del año 2014 introdujo una serie de cambios, con lo que se buscó incrementar la calidad de la democracia en nuestro país, dotando de nuevas atribuciones a las instituciones electorales. Igualmente, dentro de esta reforma se ordenó la creación y reforma de varias leyes entre la que encontramos la creación de la “Ley General en Materia de Delitos Electorales”; ley que en su artículo número 25 establece que las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas deberán contar con fiscalías especializadas en delitos electorales, dotados de los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación. Esto surge ante la necesidad de dar mayor legalidad, equidad y transparencia de los procesos electorales locales y federales.

La finalidad principal de crear las fiscalías especializadas en delitos electorales en los estados, es regular los delitos electorales en aras de proteger la libertad, efectividad y certeza del voto, así como la equidad de la contienda en cada una de las entidades.

Entre las funciones de estas fiscalías destaca que son las encargadas de prevenir los delitos electorales, a la par que tienen consigo la responsabilidad del blindaje electoral, para ello se desarrollan diversas acciones conjuntas con los sectores público y privado, orientadas a la difusión, divulgación y capacitación en materia de prevención de delitos electorales. Con lo anterior se busca inhibir los factores que generan las conductas delictivas y con esto lograr la disminución de la incidencia de dichos delitos, lo cual traería consigo un incremento de la confianza ciudadana en las Instituciones encargadas de procurar justicia en la materia. Todo esto se lleva a cabo de la mano con las autoridades federales, en este caso con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

Para lograr lo antes dicho, se han celebrado convenios de colaboración entre Autoridades Federales “FEPADE” y todas las Procuradurías y Fiscalías de las Entidades Federativas en materia de prevención y atención de delitos electorales y fomento a la participación ciudadana, con el objetivo, no sólo de prevenir y difundir cuales son las conductas sancionadas y tipificadas como delitos electorales, sino también con el objetivo de salvaguardar el bien jurídico tutelado del derecho al voto.

ARTÍCULOS

Los desafíos de las Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Electorales en el proceso electoral de 2018

Ahora bien, como ya se mencionó desde el año 2014 se ordenó a todas las Procuradurías y Fiscalías de las entidades federativas crear fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, pero se observa que en la actualidad sólo 24 estados cuentan con estas fiscalías, siendo estos:

AGUASCALIENTES	CAMPECHE
COAHUILA	CHIAPAS
CIUDAD DE MÉXICO	COAHUILA
ESTADO DE MÉXICO	GUANAJUATO
GUERRERO	HIDALGO
JALISCO	MORELOS
NAYARIT	OAXACA
QUERÉTARO	QUINTANA ROO
SAN LUÍS POTOSÍ	SINALOA
SONORA	TABASCO
TAMAULIPAS	VERACRUZ
YUCATÁN	ZACATECAS

Una forma en la que se ha hecho frente a esta problemática, es la creación de la Asociación Mexicana de Fiscales Electorales Locales, la cual tiene como propósito generar una mayor coordinación, colaboración y apoyo entre las fiscalías, así como el apoyo y aliento a las diversas entidades federativas que han sido omisas en crear las fiscalías especializadas en delitos electorales para que cuenten con estas importantes instituciones.

Por lo que se puede identificar que uno de los mayores retos rumbo al proceso electoral 2018 es la urgente creación y activación de las fiscalías estatales faltantes, pero también promover procesos electorales que legitimen a nuestros gobernantes, procesos electorales que se desarrollen con integridad, con estricto apego a la legalidad por parte de ciudadanos, partidos políticos y candidatos, así como las instituciones públicas.

RETOS RUMBO AL PROCESO ELECTORAL: PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

La razón de ser de las fiscalías electorales no solo es el combate a los delitos electorales, sino generar confianza entre la ciudadanía respecto de los procesos de elección de sus autoridades y en sí, el sistema democrático que rige al país. Hoy en día, los reclamos sociales en torno al combate a la corrupción y el distanciamiento entre sociedad y autoridades, han dado origen al Sistema Nacional Anticorrupción, por primera vez se unen esfuerzos institucionales para combatir con autonomía la corrupción, todo en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas, elementos que pueden provocar un incremento en la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Este nuevo sistema integra a las fiscalías electorales, las cuales constituyen el primer esfuerzo en el país en torno al tema, ya que como se dijo anteriormente, éstas también buscan prevenir y combatir que los recursos públicos, ya sean financieros, humanos o materiales, así como los programas sociales sean utilizados para beneficio o apoyo de algún partido político o candidato; prácticas reprochables que han sido tipificadas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales y que constituyen unos de los mayores reclamos sociales.

Dicho lo anterior, el papel de las fiscalías electorales en el andamiaje institucional anticorrupción es fundamental, sobre todo en el proceso electoral, que dará surgimiento al nuevo orden de gobierno en 2018. Ya que solo a través de elecciones limpias podremos contar con autoridades fuertes, debidamente legitimadas.

RETOS RUMBO AL PROCESO ELECTORAL: FORTALECER CULTURA DE DENUNCIA

En los antecedentes de la procuración de justicia en materia electoral, los delitos electorales denunciados con mayor recurrencia son los relacionados con el Registro Federal de Electores, desde la suplantación, la retención de credenciales para votar, el mal uso del Padrón Electoral, el desvío de recursos públicos a campañas, también llamado peculado electoral y el turismo electoral, sin embargo se tiene la experiencia que muchas de las denuncias tienen poco éxito en su consignación ya que en un porcentaje alto de ellas, los denunciantes optan por desistirse de sus pretensiones dejando de aportar los elementos necesarios para una adecuada investigación, aun cuando los delitos electorales son perseguidos de oficio se requiere del compromiso con el respeto al estado de derecho y con las instituciones de procuración de justicia.

Uno de los retos más grandes de las fiscalías es promover la cultura de denuncia sobre los delitos electorales; con planes de comunicación estratégica que hagan ver a los ciudadanos la importancia de su actuar en la prevención y sanción de estos delitos. La responsabilidad de los ciudadanos en la jornada electoral no será solo emitir un sufragio, sino vigilar que actores políticos no cometan delitos electorales, esa participación de los ciudadanos al momento de la denuncia y la ratificación de la misma es un acto que abona a consolidar la democracia en nuestro país. Por ello, resulta fundamental integrar una Estrategia Nacional de la denuncia en materia de delitos electorales para que se incentive a los ciudadanos a conocer cuáles son los delitos, otorgar la confianza para que se acerquen a denunciar y dar seguimiento para que no haya desistimiento.

ARTÍCULOS

Los desafíos de las Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Electorales en el proceso electoral de 2018

REFLEXIONES FINALES

Como se pudo apreciar, este Artículo busca ser una aproximación a los retos que enfrentarán las fiscalías electorales locales en el proceso electoral 2017-2018 en donde destaco 3 ejes fundamentales:

- Fortalecimiento y autonomía de las fiscalías electorales.- Partiendo de hecho de que al día de hoy no se ha satisfecho la disposición constitucional de que cada estado debe contar con una Fiscalía especializada en materia de delitos electorales y de que al día de hoy no hay una homogeneidad que permita un funcionamiento eficaz que satisfaga las demandas sociales y que permita erradicar conductas delictivas en los procesos electorales en nuestro país.
- Participación en el Sistema Nacional Anticorrupción.- El andamiaje del sistema nacional anticorrupción está dado, sin embargo al día de hoy no se ha nombrado un fiscal nacional anticorrupción, en el estado de Jalisco ya fue nombrado, sin embargo no ha funcionado con plenitud ante las carencias presupuestales, es por ello que los actos de corrupción y desvío de recursos públicos a campañas políticas son los espacios en los que las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales pueden contribuir al combate a la corrupción.
- Fortalecer la cultura de denuncia.- Hoy en día otro de los reclamos sociales que se hacen escuchar con mayor frecuencia es el de la impunidad, sin embargo de un análisis del origen, este nos remite a la falta o deficiente presentación de denuncias en las que se señale con claridad quien comete el delito y se proporcionen por lo menos indicios que permitan la persecución y posterior sanción en contra de quien comete un delito, las autoridades estamos trabajando en el uso de tecnología y herramientas que hagan más ágil y cercana al ciudadano la presentación de una denuncia, sin embargo sigue siendo bajo el número de denuncias comparadas con los reclamos sociales poco objetivos relacionados con la compra de votos, desvío de recursos públicos y fraude electoral, debemos trabajar en brindar confianza al ciudadano para que presente sus denuncias, capacitarlo para que las mismas doten de elementos para la investigación, pero por sobre todo se concienticen de la corresponsabilidad en construir una sociedad de la que todos podamos estar orgullosos y satisfechos de que los procesos de elección de nuestras autoridades se realicen con integridad.

En ese tenor las fiscalías electorales serán protagonistas de la construcción de la cultura de integridad democrática en el proceso electoral de 2018, a través de la participación activa de los ciudadanos, la observación electoral, de su actuar autónomo y del combate frontal a la corrupción a través de la prevención y denuncia de los delitos electorales.

BIBLIOGRAFÍA

Granados Atlaco, Miguel Ángel. Derecho Penal Electoral Mexicano. Editorial Porrúa. Primera Edición. Ciudad de México. 2005.

Publicación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPA-DE) en coordinación con: Nieto Castillo, Santiago y Laveaga, Gerardo. 20 años de Procuración de Justicia Electoral en México. Programa Editorial del Gobierno de la República. Primera Edición. Ciudad de México. Marzo 2015.

Referencia. Ley General en Materia de Delitos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.