



HAL
open science

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Institución procuradora de justicia penal electoral federal en México

Elda Luisa Solchaga Flores

► **To cite this version:**

Elda Luisa Solchaga Flores. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Institución procuradora de justicia penal electoral federal en México. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional, Sep 2010, Santiago de Compostela, España. pp.2153-2171. halshs-00531537

HAL Id: halshs-00531537

<https://shs.hal.science/halshs-00531537>

Submitted on 3 Nov 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES. INSTITUCIÓN PROCURADORA DE JUSTICIA PENAL ELECTORAL FEDERAL EN MÉXICO

Elda Luisa Solchaga Flores¹
Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE),
de la Procuraduría General de la República (PGR)
México

Este trabajo tiene como objetivo mostrar cómo la FEPADE trabaja a favor de la población mexicana al prevenir, investigar y castigar las conductas delictivas en materia penal electoral, y cómo fomenta en la población una cultura de prevención para proteger el voto, que es la expresión de la voluntad popular, base en un sistema electoral de un estado democrático. Con cada período electoral en México, existen nuevas disposiciones legales en esta materia, lo cual ha configurado un escenario en el que tanto las instituciones públicas, como los candidatos y electores estamos poniendo a prueba nuestra democracia en el marco del Estado de Derecho.

Existen diversas formas de abordar los antecedentes en cuanto al uso y protección del sufragio en México: a mi parecer se tendrían que escribir

1. AGRADECIMIENTOS: En el ámbito personal, la invaluable presencia y paciencia, el interminable apoyo y la más linda amistad de mi madre la profesora Gilda Alicia Flores Monsreal. En el ámbito académico, la mejor disciplina laboral y la amistad se conjugan en la persona de Mina Ramírez Montes, doctora en Historia del Arte. Gracias también a las autoridades de la Fiscalía, en especial al doctor Eber Omar Betanzos Torres, por apoyarme en mi crecimiento profesional. En agradecimientos especiales: Alicia y Antonio, Gilda, Gildita y Juan Manuel.

cuartillas enteras sobre la democracia, sus orígenes, las teorías, las formas de aplicación, el éxito o fracaso histórico y presente, además de otras tantas para dilucidar históricamente la diferencia entre *el derecho al voto* y los *derechos electorales restringidos*, y en términos actuales, la protección del sufragio. Aunado a esto retomáramos cómo a través de los procesos históricos el país se constituyó como una república democrática, representativa, federal y presidencial.

Una vía más corta para el objetivo de este trabajo, sería retomar los hechos sucedidos en 1988, donde independientemente de los actores políticos de ese momento, aconteció el inédito suceso durante el período de transición presidencial, donde la «caída del sistema» de cómputo el día de las votaciones fue determinante en los resultados. Se produce de esta manera un quebrantamiento en el sistema electoral mexicano, donde el principio básico de la democracia y el respeto a los derechos de participación política del ciudadano perdieron validez,²

Tampoco se pueden dejar fuera del tema el momento en que se le otorga personalidad jurídica a los partidos políticos en México,³ las contiendas electorales a que han dado lugar hasta la fecha y su influencia en la sociedad mexicana.

Para poder abordar el tema que nos compete, se debe partir del principio básico de que *la elección y la representación* populares en un sistema de gobierno democrático son el equipo instrumental sin el cual la democracia no se realiza. Esta aseveración la hago con base en la idea de que el origen, el medio y el fin en esta forma de organización política, es la sociedad mexicana constitucionalmente establecida, en la cual el elector vigilará cual tesoro su voto y los valores democráticos, apoyado y protegido con los fundamentos de legitimidad del poder dentro de los períodos electorales, los cuales inician con sugerencias de toma de conciencia para despertar o renovar la motivación de los votantes con estrategia de dinámica de grupo (manejo de masas que entran en la política), reconquistar a los más débiles y alejar a los inconformes, ya que el buen o mal modo de ser de la sociedad se refleja en la manera de actuar de la ciudad política y en la forma de expresión del discurso político.

Siguiendo esta línea, la legislación e instituciones electorales se han expresado como el medio a través del cual se constituye un gobierno y se expresa la voluntad ciudadana. Así, un gobierno de carácter democrático,

2. Los candidatos contendientes a la presidencia de la República en 1988 fueron Manuel J. Clouthier, representante del Partido Acción Nacional; Cuauhtémoc Cárdenas del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; Heberto Castillo del Partido Mexicano Socialista; éstos dos últimos partidos ya extintos. Y Carlos Salinas de Gortari, del Partido Revolucionario Institucional, quien ocupó el cargo presidencial de 1988 a 1994.

3. García Orozco, Antonio, «Ley electoral del 19 de diciembre de 1911», en *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, 3ª ed., México, Publicación del Diario Oficial, 1988, p. 207-208.

en opinión de Javier Hurtado,⁴ será aquel que sea capaz de satisfacer las demandas de sus ciudadanos y favorecer la mayor participación posible de los representantes electos en las decisiones de las autoridades.

En este orden de ideas, la democracia es considerada como el poder del pueblo sobre el pueblo, porque el poder es legítimo sólo cuando su investidura viene desde abajo, cuando toda aquella persona que conforma al «pueblo» ejerza su derecho de votar en las elecciones,⁵ para que este ejercicio sea libre y transparente. Sin embargo, Alain Touraine⁶ menciona que la democracia no significa el poder del pueblo, pero sí sobre el pueblo, es decir, que desciende del Estado hacia el sistema político y luego a la sociedad civil. Por lo tanto, la democracia aparece como un sistema de mediaciones políticas entre el Estado y los actores sociales, como un programa normativo, porque se lleva a cabo un proceso de control sobre la actividad de la cultura democrática que preserva las condiciones institucionales de la libertad personal, de acuerdo con el supuesto de que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, y que el propósito de esa regulación, en el caso que nos concierne, es vigilar los procesos electorales, mismos que son tan diversos como la región del país donde se llevan a cabo.⁷

La transición a la democracia en México y el conjunto de reformas electorales y políticas se han manifestado desde:

- a) 1977: con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.
- b) 1986: Las formaciones institucionales comenzaban a ser propuestas en la reforma constitucional de ese año, cuando se propuso instituir un órgano jurisdiccional para resolver los conflictos de intereses jurídicos emergentes de los procedimientos electorales, instituyéndose así en 1987 el Tribunal de lo Contencioso Electoral, con la pretensión de que la soberanía nacional fuera la que calificara en última instancia la elección de diputados y de senadores, y evidentemente, también la elección presidencial.
- c) La reforma constitucional de 1989-1990 re-legitimizó en su conjunto al sistema electoral, ante la crisis representada por las elecciones de 1988, y de la necesidad de tener una organización judicial encargada de la administración electoral y de la calificación de las elecciones de manera imparcial, si es que el sistema político iba a tener algún

4. Hurtado, Javier, *Gobiernos y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 50 (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 19).

5. Sartori, Giovanni, *Qué es la Democracia*, México, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, 1993, p. 23.

6. Touraine, Alain, *Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 65.

7. Aziz Nassif, Alberto, *Los ciclos de la democracia. Gobierno y elecciones en Chihuahua*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2000, p. 9.

futuro electoral, es decir, si la disputa por el poder en México andaría por causas pacíficas, legales y civilizadas. La respuesta fue el Instituto Federal Electoral (IFE), la cual trabajaría en un clima público desconfiado, exasperado y repleto de contradicciones; esta institución enfrentó el problema electoral de 1994, el de 2000, también el de 6 años después y así los recientes comicios de julio de 2010.

- d) En 1993 las reformas constitucionales fueron muy importantes en materia de democratización del Distrito Federal, además de que tendieron a la conformación del padrón electoral y a la creación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE).
- e) Otra reforma a la Constitución fue la del 19 de abril de 1994 la cual preservó la estructura organizacional electoral ideada en 1990, cuyo propósito consistió en reforzar la autonomía de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral.
- f) La del 2005 tuvo que ver con el voto de los mexicanos en el extranjero.
- g) Y por último la reforma electoral de 2007 en materia electoral, la cual tuvo su origen de una elección presidencial celebrada tras una fuerte contienda; en primera instancia, consolida la transición a la democracia mediante el fortalecimiento de aspectos jurídico-electorales como son el financiamiento y la transparencia; en segundo lugar, fortalece un marco más estricto respecto al acceso de partidos políticos a la radio y televisión; tercero, consolida la fiscalización tanto de los partidos como al interior del IFE y establece la regulación de las precampañas.

Ahora bien, los delitos electorales han existido a lo largo de nuestra historia constitucional. Una reflexión panorámica en torno a la regulación de estos delitos la propone Javier Patiño Camarena⁸ al señalar cinco períodos:

- 1 Desde la promulgación de la Constitución de Apatzingán⁹ de 1814 hasta 1871 con la promulgación del Código Penal de Martínez de Castro,¹⁰ donde las disposiciones en materia electoral regularon tanto faltas administrativas como los delitos electorales.

8. Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 806-807.

9. A comienzos del siglo XIX se comienzan a dar los movimientos independentistas en la Nueva España. En esos momentos José María Morelos y Pavón convocó a un nuevo Congreso, el cual quedó instaurado en la ciudad de Chilpancingo, en el actual estado de Guerrero, el 14 de septiembre de 1813, donde buscó actualizar su ideal de consolidar una plenitud soberana para la Nación mexicana. En ese marco expidió los *Sentimientos de la Nación*, los cuales sirvieron de antecedente a la Constitución de Apatzingan. En ellos, Morelos se desprendió de la idea de invocar a Fernando VII como titular de la soberanía, considerando en su artículo 5º: «Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo el que sólo quiere depositarla en el Congreso nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de numero». La Constitución de Apatzingán se compuso de 242 artículos, que se encontraban a su vez divididos en dos apartados: *Principios o elementos constitucionales* y *Forma de gobierno*.

10. Es el más renombrado penalista clásico de México. En 1861, Benito Juárez encomendó a una

- 2 De 1871 a 1917¹¹ con la promulgación de la Constitución de ese año, donde en las leyes electorales se mantuvieron las faltas administrativas, mientras que en el Código Penal se contenía un capítulo especial para los delitos electorales.
- 3 De 1917¹² hasta 1929 con la entrada del Código de Almaraz,¹³ período durante el cual coexistieron y tuvieron plena vigencia el capítulo de delitos electorales del Código Penal de 1871 y el catálogo de delitos electorales contenidos con el capítulo XI del de Almaraz.
- 4 De 1929 hasta 1989. Durante este período se resolvió que las leyes electorales regularan tanto las faltas administrativas como los delitos electorales.
- 5 El quinto período se inauguró con la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y la reforma al Código Penal Federal de 1990 con la adición al título vigésimo cuarto del Libro segundo,¹⁴ con el objeto de reglamentar la forma y términos en que se debía proceder en relación a las elecciones federales de 1991.

Consecuentemente, durante este proceso electoral federal, el Ministerio Público Federal¹⁵ debía procurar una observancia escrupulosa de las disposiciones del ya citado título vigésimo cuarto. Sin embargo, a las denuncias que se presentaron con motivo de la comisión de delitos electorales no se les confirió tratamiento especial alguno. Esta situación,

Comisión, en la que figuraba Martínez de Castro, un proyecto de Código Penal destinado a poner orden y actualidad en la regulación de la materia. Presidió esta Comisión en la etapa que culminó con el Código. Al ordenamiento resultante se conoce con el nombre de «Código Martínez de Castro».

11. La cual reforma la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857 y a la que se le incorporó el nuevo ideario que resultó de la Revolución Mexicana, cuyas preocupaciones principales giraron alrededor de los ideales de la democracia, el nacionalismo y la justicia social.
12. Desde la promulgación de la Constitución de ese año y de la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918, donde el proceso electoral se depuró; abrió la posibilidad de candidaturas independientes, se garantizó el secreto del sufragio y se elevó a la categoría de derecho para «casi» todos los ciudadanos (excepto la mujer que lo obtuvo hasta 1953), se otorgó al padrón electoral el carácter de permanente y se perfilaron modelos para la credencial de elector. *Boletín del Senado de la República*, México, Dirección General de Archivo Histórico y Memoria Legislativa, año VII, núm. 43, mayo-agosto, 1997.
13. El Código Penal de 1929, conocido como Código Almaraz, sería el primer Código Penal posterior a la promulgación de la Constitución de 1917. Constó de 1228 artículos y transitorios, ordenados en 3 libros.
14. En relación con la estructura y contenido del título vigésimo cuarto del Código Penal Federal, relativo a los delitos electorales, fue adicionado a través de decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15 de agosto de 1990; posteriormente se reformó el 25 de marzo de 1994 y el 22 de noviembre de 1996.
15. El Ministerio Público tiene su origen en el derecho español, que preveía la existencia de funcionarios denominados fiscales, encargados de promover justicia y perseguir a los delincuentes. En su evolución el MPF se ha regido por diversos ordenamientos, siendo los principales la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento, los cuales se han modificado en distintas ocasiones, la última el 1 de noviembre de 2001.

aunada a otros factores, dio como resultado que se planteara la necesidad de formar una fiscalía especializada para perseguir delitos electorales.

En respuesta a este planteamiento, a través de un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 23 de marzo de 1994, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE),¹⁶ encomendó a su presidente que promoviera ante la Procuraduría General de la República (PGR) la creación de una Fiscalía Especial. Como resultado de ello, el 19 de julio de 1994 se publicó en el DOF un Decreto presidencial que indica la existencia de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, a la que posteriormente, con las reformas de 1996, se le da el grado de **Especializada**.

Hemos referido hasta este punto los antecedentes de las reformas electorales y políticas que han llevado a la creación y consolidación de las instituciones electorales en México como parte de la solución integral para la impartición de justicia electoral.

Ahora bien, la FEPADE es un órgano de procuración de justicia que cuenta con autonomía técnica¹⁷ respecto de la PGR y se responsabilizará de forma especializada en conocer, atender y perseguir la generalidad de los delitos previstos en el Código Penal Federal, Libro segundo, Título vigésimo cuarto: Delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos, artículos 403 al 412.¹⁸ El marco jurídico en el cual se sustenta la existencia y labor de la Fiscalía se encuentra suscrita en:

- a. Ocho leyes generales
- b. Cuarenta y cinco leyes federales
- c. Tres leyes orgánicas
- d. Seis códigos sustantivos
- e. Dos códigos adjetivos
- f. Veinte reglamentos
- g. Cuatro reglamentos internos
- h. Nueve decretos
- i. Ocho acuerdos externos
- j. Cincuenta y un acuerdos internos
- k. Trece convenios y bases de colaboración
- l. Veintidós circulares
- m. Un instructivo
- n. Otras dieciséis disposiciones normativas

16. Organización judicial encargada de la administración electoral y de la calificación de las elecciones de manera imparcial.

17. Significa que la Fiscalía está facultada para actuar, integrar y resolver las averiguaciones previas que se requieren en materia penal electoral federal, así como intervenir en los procesos legales y juicios de amparo de su competencia, procediendo con entera independencia de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República, lo cual quiere decir que las actuaciones de la Fiscalía no se encuentran sujetas a aprobación, revisión o corrección, con lo cual se garantiza la actuación independiente de la Fiscalía y se evita interferencias, presiones e influencias que puedan entorpecer sus funciones.

18. Véase el anexo núm. 1.

Para el desempeño de sus funciones la FEPADE cuenta con un Fiscal,¹⁹ tres Direcciones Generales,²⁰ y un amplio cuerpo administrativo necesario para llevar a cabo sus funciones. Con esta normatividad, ¿cómo podría responder a los principios democráticos del país la existencia de la Fiscalía?

La creación de instituciones especializadas en las últimas décadas para la observación de los procesos electorales, tuvo como objetivo mediar la competencia entre los partidos políticos en el mercado electoral y garantizar la libertad del ciudadano elector.

La actualización, especialización y autonomía de estas instituciones públicas, es una acción administrativa que se va actualizando dentro de las estructuras de los órganos de gobierno, ya que tienen como tendencia el desarrollo pleno de la función pública para mejorar el desempeño del servidor público dentro de sus funciones.

En esa medida, la procuración de justicia que se ejecuta por los cuerpos ministeriales no es ajena a esta modernidad, ya que se concibe como una parte integrante del proceso de desarrollo del país y que debe administrarse en el marco general de justicia social para todos los ciudadanos, de manera tal que contribuya a su protección y al sostenimiento del orden pacífico de la sociedad.

Así, los servicios de procuración de justicia especializados deben perfeccionarse administrativa y jurisdiccionalmente con miras a elevar el servicio y mantener la competencia de sus funcionarios, incluyendo los métodos, técnicas de investigación, enfoques y aptitudes adoptados.

Dentro de estas líneas se ha creado la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales como resultado del impulso democrático generado en el país, para lograr la transparencia, equidad y legalidad en las contiendas electorales. Tiene la encomienda de investigar y perseguir los delitos electorales federales en su calidad de órgano especializado en la materia. Los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la FEPADE deben integrar las averiguaciones previas por este tipo de delitos.

La prevención de cualquier delito implica conocer de antemano las causas de la delincuencia para adelantarse a ella y disponer de los medios necesarios para evitarla. Por lo tanto, la prevención del delito electoral implica posibilitar políticas que orienten a acciones y estrategias en la prevención, y, en su caso, investigación y persecución del delito electoral federal.

19. Las personas que han ocupado el cargo desde la creación de la Fiscalía son: Ricardo Franco Guzmán (1994-1996), Estuardo Mario Bermúdez Molina, Javier Patiño Camarena (1996-2000), María de los Ángeles Fromow Rangel (2001-2007) y, actualmente, Arely Gómez González.

20. Jurídica en Materia de Delitos Electorales; de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales; y de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo en Materia de Delitos Electorales.

Estrategias de prevención

La FEPADE cuenta con diferentes recursos como son las Acciones derivadas del Programa Nacional de Prevención de Delitos Electorales, donde se contempla una serie de acciones permanentes orientadas directamente a la ciudadanía, las cuales tienen la finalidad de fortalecer la cultura de la legalidad y la denuncia, como elementos que faciliten el ejercicio de los derechos políticos y su exigibilidad ante las autoridades competentes. En estos términos, la Fiscalía realiza eventos de prevención del delito electoral en las entidades federativas de la República Mexicana.

Los cursos de «Delitos Electorales y Blindaje Electoral»; «Delitos Electorales»; «Diligencias Básicas»; «Participación de los Cuerpos Policiales en la Prevención de Delitos Electorales»; y «Medidas de Seguridad de la Credencial de Elector con Fotografía» se han impartido en todas las entidades con la participación de las Procuradurías Generales de Justicia (PGJ), la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Instituto Estatal Electoral, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Correos de México y Caminos y Puentes Federales (CAPUFE).

También se cuenta con las Acciones para la oportuna atención ciudadana, en el cual el sistema FEPADETEL brinda orientación legal al público en materia de procuración de justicia penal electoral durante las 24 horas, todos los días del año. El sistema llamado FEPADENET, sirve a la ciudadanía para que ésta se comuniquen por medios electrónicos con la FEPADE. A su vez, el sistema de Predenuncia de Delitos Electorales Federales (PREDEF) se puede utilizar desde la dirección www.pgr.gob.mx/fepade/predef.

La distribución de materiales impresos es un canal complementario de difusión de la información sobre delitos electorales ya que orienta cómo prevenirlos y contribuyen a fortalecer la cultura de la denuncia. De esta forma, con objetivos alineados a los del rubro de capacitación, la FEPADE ha diseñado materiales gráficos y planes para su distribución, a partir de contenidos desarrollados en lenguaje directo y sencillo. Entre los títulos distribuidos se encuentran *Manual ciudadano de Delitos Electorales Federales*; *el ABC de los servidores públicos en relación con las elecciones*; *el Manual de diligencias básicas para la investigación de Delitos Electorales Federales*; *el Manual de Delitos Electorales Federales para funcionarios de casilla*, y *el Manual de Delitos Electorales Federales para Cuerpos Policiales*.

Esto no excluye la participación de los ciudadanos hacia las instituciones especializadas. Es prioritario que cada individuo conozca en general cuáles son sus derechos y obligaciones, porque a través de ellos fomentará la democracia. En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que México es una nación multilingüística, debe destacarse la labor realizada de la FEPADE focalizada en comunidades indígenas, con el apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), con los cuales se distribuyen materiales informativos en las diferentes lenguas.

Respecto a la protección de programas sociales en contextos electorales, debe tenerse en cuenta que se tiene que proteger la dignidad de los destinatarios, pues quienes se encuentran en estado de necesidad económica no deben ser colocados en una situación en la que tengan que sacrificar sus propias convicciones políticas o de cualquier naturaleza, con tal de acceder a beneficios que contribuyan a paliar su situación.

La finalidad de protección a este tipo de programas ha inspirado el establecimiento de mecanismos o factores institucionales, como la creación de entidades encargadas de coordinar los esfuerzos gubernamentales en materia de política social, la aprobación de disposiciones legales en la materia y, particularmente, la existencia de reglas de operación para los programas concretos y de padrones de beneficiarios.

Ahora bien, corresponde, en el ámbito federal y conforme a sus atribuciones, a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales desarrollar diversas actividades de investigación y persecución de delitos electorales, con la colaboración interinstitucional de las dependencias vinculadas a la implementación de los programas sociales.

Es a través de la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción que se vigila el correcto desempeño de las instancias públicas en el marco de los procesos electorales. Como antecedente, en 2001 esta Comisión y la FEPADE, en el marco de las Bases de Colaboración Interinstitucional (BCI), diseñaron la política pública denominada Blindaje Electoral con un solo propósito: garantizar que en tiempos electorales el ejercicio de los recursos públicos y los programas sociales se hagan conforme a la ley, propiciando así que el proceso político-electoral se desarrolle en un plano de equidad, probidad, certeza y transparencia entre los actores políticos.

Además, el Blindaje Electoral ayuda a erradicar factores como el clientelismo que tanto daño ha hecho al país y que son contrarios al espíritu de la democracia mexicana. Este programa comprende 9 acciones de control interno:

1. Monitoreo de ejercicio presupuestal
2. Monitoreo de uso del parque vehicular

3. Monitoreo del cumplimiento del horario de trabajo
4. Monitoreo de inmuebles propiedad de la institución
5. Monitoreo del uso de máquinas y equipos
6. Monitoreo de las campañas publicitarias de obra
7. Monitoreo de las campañas publicitarias de promoción de la imagen personal de servidores públicos
8. Monitoreo de las campañas publicitarias de la institución
9. Reporte sobre la generación de normas o instrumentos regulatorios

El trabajo desarrollado por la FEPADE como instancia-eje en el impulso de esta estrategia gubernamental produjo que se llevaran a cabo varios eventos en materia de prevención del delito y promoción de los valores democráticos.

FEPADE y Transparencia

La FEPADE constituye el vínculo directo con el que cuenta la ciudadanía para colaborar con el gobierno en el combate y prevención de los delitos en materia electoral. Es por esto que resulta importante evaluar el nivel de transparencia en el que opera, sobre todo desde una perspectiva ciudadana.

En un artículo publicado por Ana Suárez Zamudio y Libby Haigh,²¹ se crítica la escasa transparencia que demuestra en sus resultados la FEPADE a través del portal de internet de la Procuraduría General de la República (PGR). Hacen hincapié en que resulta necesario revisar los informes anuales de la Fiscalía para poder comprender parcialmente qué sucede después de denunciar un delito, cuál es el proceso completo que se tiene que llevar a cabo y en qué parte de éste participa la Fepade. Pero aún revisando los informes anuales, el ciudadano interesado tiene que cotejar información de varios lugares para acercarse a la respuesta sobre el procedimiento completo que se debe realizar en cada caso.

Contrario a esto, se menciona en el artículo, que quizá el elemento más importante con el que cuenta actualmente la página web de la FEPADE es la descripción clara y detallada de cuáles son las conductas que constituyen delitos electorales. Al mismo tiempo, desde la página principal, ofrece una amplia gama de opciones para presentar una denuncia, incluyendo la posibilidad de hacerlo de manera anónima a través del sistema electrónico PREDEF que citamos párrafos arriba, o mediante el Sistema de Predenuncia de Delitos Electorales Federales. La información sobre los delitos electorales se ofrece en un lenguaje muy accesible, informa e instruye acerca de los

21. «Transparencia en la FEPADE: un análisis ciudadano de la información disponible en su portal de internet», en *Derecho a Saber. Balance y Perspectivas cívicas*, México, Fundar: Centro de Análisis e Investigación, p. 95-100.

delitos electorales, al mismo tiempo que ofrece estas herramientas para la detección y denuncia de delitos en distintos ámbitos de la vida cotidiana.

Ahora bien, respecto al tema de la transparencia, hay que destacar que ésta se limita por la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFAIPG), el Reglamento de la misma, y los Lineamientos de Protección de Datos Personales, además de que el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 16, establece que solamente tienen acceso a las averiguaciones previas las partes involucradas, ya que estas averiguaciones tienen el carácter de reservadas, según el artículo 14, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, porque, según la fracción V, se puede causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención y prosecución de los delitos y la impartición de justicia.

Es por ello que la FEPADE se ha avocado en dar a conocer a través del portal de internet los delitos electorales detalladamente, para que el usuario/ciudadano pueda conocer de manera general la definición de un delito electoral y así participar en la denuncia de los mismos por medio de los recursos disponibles.

Reflexiones

Sin organismos formalmente consolidados con fundamento en normas precisas, certeras y objetivas, no existe la democracia, y menos existirá si la ciudadanía no se encuentra debidamente capacitada para su plena comprensión, intervención, acceso y participación en todos los niveles de la función electoral.

Todo lo anterior será válido si se considera contar con un sistema democrático en nuestro país, representativo y de pluralidad de partidos, debidamente soportado en un sistema electoral de amplia participación ciudadana, que sea acorde con las necesidades presentes y futuras de la Nación.

La ciudadanía es la que emitirá su preferencia a través de la transparencia en el ambiente electoral, sus organizaciones y su cultura política; las leyes y normas electorales están conformadas como instrumentos necesarios para la constitución del gobierno e indispensables para la expresión de la voluntad popular.

En ese tema, las instituciones, cuyo fin es garantizar la promoción y el ejercicio del voto, definen al proceso electoral como «el conjunto ordenado y secuencial de actos y actividades regulados por la Constitución y la ley electoral que realizan las autoridades, los partidos políticos y los

ciudadanos con el propósito de renovar periódicamente a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión». ²²

Lo cual nos lleva a otro punto, que es la formación de la voluntad política del pueblo representada en los llamados partidos políticos, los cuales deben responder a los principios democráticos del país, ya que la actividad partidaria está regulada constitucionalmente, y no deben, por la conducta de sus miembros, perturbar el orden constitucional liberal y democrático.

¿Por qué deben responder a los principios democráticos del país? Para Jaime Cárdenas Gracia, ²³ la respuesta es porque hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir a los derechos de las minorías; permiten el consenso, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Es decir, son los articuladores de la relación entre la sociedad civil y el Estado. Sin embargo, en opinión del autor, al interior de estos grupos políticos, en ocasiones, no se recurre a un método y proceso democráticos internos para escoger a los miembros e impulsar sus carreras políticas. ²⁴

En dado caso, ¿cómo, más no por qué, podrían los partidos políticos responder a los principios democráticos del país?

La transición que vive el país obliga a pensar en una cultura partidista de la mayor ecuanimidad posible que impulse el motor plural de la sociedad mexicana para la construcción de una sociedad democrática en forma y fondo. Estos partidos antes que nada nacen del cuerpo social y de la representación de intereses; participan en el establecimiento de normas durante el proceso de transición por el poder en una democracia, es decir, compiten entre sí por el acceso a la representación política en los órganos de gobierno en elecciones periódicas, como legitimadores del sistema político.

Sin embargo, Héctor Campos Padilla difiere de este punto al mencionar que los partidos políticos hacen creer que están en la lucha por el poder para lograr gobernar, cuando en realidad un gobierno sólo se administra, no se gobierna. ²⁵

En todo esto, es preciso resaltar que la cultura democrática y las relaciones sociales no se encuentran aisladas, sino que se hallan en constante comunicación dentro de un sistema donde se tienen mayores referentes de la ciudadanía y para la ciudadanía.

22. Para mayor referencia véase http://www.ife.org.mx/docs/Internet/FAQ/Docs_ES_PDF/etapas-y-actividades.pdf. Consultado el 20 de mayo de 2010.

23. Cárdenas Gracia, Jaime F., *Partidos políticos y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 28 (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 8).

24. *Ibidem*, p. 29.

25. Campos Padilla, Héctor, ¿Y la democracia?, en *Fepade Difunde*, México, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, núm. 2, 2003, p. 39.

Si los procesos electorales tienen que ver con la democracia y ésta expresa los valores en torno a formas de organización social, entonces ¿por qué no se ha generalizado la participación de los ciudadanos? Es frecuente encontrar un abstencionismo elevado durante los períodos electorales, lo cual conduce a pensar que ese sector de la población no se considera representado por los partidos políticos. Si esto es así, entonces el proceso electoral se convierte en un escenario donde las propuestas partidistas se disputan sólo el voto del ciudadano, punto culminante en el resultado de las elecciones.

Si partimos de todo lo dicho en párrafos anteriores, y considerando que en nuestro país ya no se pone en duda la calidad de la democracia ni la garantía de las elecciones libres y justas, entonces la democracia ya está constitucionalizada, porque se cuenta con la labor de las instituciones creadas constitucionalmente para resolver los problemas en materia electoral de la transición política mexicana.

Aún con estas arriesgadas conclusiones, no se deben olvidar los problemas que plantea la consolidación democrática, en donde la justicia electoral es imprescindible.

Una de estos problemas serían los conflictos poselectorales. A este respecto, Todd Eisenstadt dice que «la movilización poselectoral es sólo un sustituto tentativo del incumplimiento de los actores, ya que ocurren instancias en las que los partidos de oposición desean propiciar conflictos electorales en lugar de cumplir con las instituciones oficiales que adjudican las disputas electorales».²⁶

Ahora bien, se ha buscado que estos conflictos electorales se disminuyan gracias al desarrollo de las instituciones electorales confiables con que cuenta actualmente el país, además de que la adecuada integración de los organismos administrativos y jurisdiccionales en las entidades federativas ha sido parte fundamental para la correcta organización y desarrollo de los procesos electorales en los Estados de la República Mexicana.²⁷

Respecto a los avances de la democracia, Álvarez de Vicencio²⁸ opina que mucho se ha avanzado en el ámbito federal, pero que respecto a los Congresos Locales hay cierto retroceso para que puedan desempeñar el papel relevante requerido para la consolidación de la democracia, ya que necesitan llevar a cabo reformas electorales con el fin de homologar sus leyes.

26. Eisenstadt, Todd A., *Cortejando a la democracia en México. Estrategias partidarias e instituciones electorales*, Trad. Pedro González Caver, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2004, p. 42.

27. Cruz Parceró, Juan Antonio, *La inaplicación de nomas electorales: cuando las malas teorías conducen a malas decisiones*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, p. 11.

28. Álvarez de Vicencio, «Balance de la democracia mexicana, 1988-2009», en *Balance en el proceso democratizador de México, 1988-2009*, México, Porrúa, UNAM, Universidad Carlos III de Madrid, COPUEX, 2010, p. 196.

En concreto, las instituciones electorales son cruciales para la apertura política, ya que suelen ser el único campo en el que los partidos de oposición pueden impugnar los resultados. Claro está que hay que señalar, que a mayor grado de participación electoral es mayor la probabilidad de que los partidos perdedores acepten las plataformas de los ganadores. Sin embargo, esto no significa que no haya conflictos poselectorales ni que se deje de plantear la legitimidad del régimen.

Todo lo hasta aquí mencionado conlleva un desarrollo conforme al conjunto de las necesidades y exigencias de la población civil, actores políticos y organismos nacionales encargados de realizar las elecciones para garantizar la confianza, legalidad, equidad y transparencia de los procesos electorales. Aunado a esto, se necesitan garantizar las condiciones de equidad con el control y la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y sus campañas; la regulación de la publicidad política y electoral en períodos electivos; la emisión y reconocimiento de votos.

Anexo I

Código Penal Federal, Libro segundo, Título vigésimo cuarto

ARTÍCULO	FRACCIÓN	TEXTO
403	I	Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien: Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley.
»	II	Vote más de una vez en una misma elección.
»	III	Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto.
»	IV	Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.
»	V	Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos.
»	VI	Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral.
»	VII	El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto.
»	VIII	Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular.
»	IX	El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto.
»	X	Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere, destruya o altere boletas, documentos o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes.
»	XI	Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato
»	XII	Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla; o

»	XIII	Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.
404		Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.
405	I	Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que: Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores.
»	II	Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral.
»	III	Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada.
»	IV	Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales.
»	V	No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada.
»	VI	En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.
»	VII	Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación.
»	VIII	Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede.
»	IX	Derogado
»	X	Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o
»	XI	Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

406	I Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que: Ejercza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.
»	II Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral.
»	III Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales.
»	IV Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales.
»	V Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados
»	VI Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; o
»	VII Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.
407	I Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que: Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato.
»	II Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato.
»	III Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o
»	IV Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.
408	Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución.

409	I	Se impondrán de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años, a quien: Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía; y
»	II	Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos
410		La pena a que se refiere el artículo anterior se podrá incrementar en una cuarta parte si las conductas son cometidas por personal del órgano que tenga a su cargo el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos conforme a la ley de la materia, o si fuere de nacionalidad extranjera.
411		Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para Votar.
412		Se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.
413		Los responsables de los delitos contenidos en el presente capítulo por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción I del artículo 13 de este Código no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional.

Fuentes consultadas

- ÁLVAREZ DE VICENCIO, «Balance de la democracia mexicana, 1988-2009», en *Balance en el proceso democratizador de México, 1988-2009*, México, Porrúa, UNAM, Universidad Carlos III de Madrid, COPUEX, 2010.
- AZIZ NASSIF, Alberto, *Los ciclos de la democracia. Gobierno y elecciones en Chihuahua*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2000
- Boletín del Senado de la República*, México, Dirección General de Archivo Histórico y Memoria Legislativa, año VII, núm. 43, mayo-agosto, 1997.
- CAMPOS PADILLA, Héctor, ¿Y la democracia?, en *Fepade Difunde*, México, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, núm. 2, 2003.

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Partidos políticos y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 28 (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 8).
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *La inaplicación de nomas electorales: cuando las malas teorías conducen a malas decisiones*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.
- EISENSTADT, Todd A., *Cortejando a la democracia en México. Estrategias partidarias e instituciones electorales*, Trad. Pedro González Caver, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2004.
- GARCÍA OROZCO, Antonio, «Ley electoral del 19 de diciembre de 1911», en *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, 3ª ed., México, Publicación del Diario Oficial, 1988
- HURTADO, Javier, *Gobiernos y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 50 (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 19).
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006
- SARTORI, Giovanni, *Qué es la Democracia*, México, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, 1993
- TOURAINÉ, Alain, *Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- ZAMUDIO, Ana Suárez y Libby HAIGTH, «Transparencia en la FEPADE: un análisis ciudadano de la información disponible en su portal de internet», en *Derecho a Saber. Balance y Perspectivas cívicas*, México, Fundar: Centro de Análisis e Investigación, p. 95-100.