

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Ciudad de México: implementación, ejes de acción y atención prioritaria

“En democracia, el fuego de la política se apaga solo con las razones del derecho.”

Norberto Bobbio

La persecución y castigo de conductas criminales relacionadas con las elecciones no tiene una historia reciente como se podría suponer. El rechazo social a estos comportamientos data de las culturas occidentales más antiguas: Grecia y Roma, incluso, en nuestro país y en sus culturas ancestrales tiene también una larga presencia.

Esto nos habla de una profunda convicción de que los asuntos relativos a la selección de los mejores para llevar a cabo las responsabilidades públicas en beneficio de la colectividad gozaban una gran relevancia y, por lo mismo, los atentados a su legalidad y legitimidad representaban una afrenta social, de interés público, sobre el cual el gobierno debía actuar para castigarlos y restaurar el orden vulnerado.

La historia contemporánea mexicana refiere en reiteradas ocasiones diversas y múltiples formas de trasgredir los mecanismos legales para llevar a cabo la renovación pacífica de los cargos de representación popular. No es casual encontrar anécdotas, chistes, refranes, tragicomedias, corridos, cuplés, representaciones teatrales, películas, entre otras muchas manifestaciones que aluden a cómo los actores políticos buscan a toda costa y sobre cualquier medio obtener y conservar el ejercicio del poder.

Estas formas culturales se han visto muchas veces censuradas por los gobiernos, pero su prohibición no lograba eliminar lo que exponían: la idea generalizada de que existían -y se ejecutaban- medios y formas no legales para “ganar”, arrebatar o

inducir la voluntad popular, sumiendo a la ciudadanía en el desprecio por los procesos electorales y la desconfianza en las instituciones responsables de los mismos.

Este esbozo sirve de marco para exponer el origen y justificación de la creación de una fiscalía especial para perseguir delitos electorales. Herederos de una cultura de la desconfianza en las instituciones públicas, los mexicanos habían visto poco clara la forma en la que el partido hegemónico lograba siempre ganar avasalladoramente *todas* las elecciones para *todos* los cargos públicos en *todo* el territorio nacional.

La historiografía ha dedicado miles de páginas a estudiar este fenómeno que hasta reconocimiento internacional nos trajo. El análisis del denominado fraude electoral ha sido tema central de múltiples investigaciones y modificaciones constitucionales y legales para buscar erradicar sus expresiones y lograr posicionar en el imaginario colectivo la idea de que se puede y debe erradicarse o, al menos, volverlo improbable.

Un ejemplo de estos episodios nacionales, opacado por la idea de fraude electoral, fue la elección presidencial de 1988, los reclamos sociales sobre la legalidad de los resultados y la legitimidad de sus ganadores sirvió de motivación para buscar caminos de dignificación del poder político y presentar acciones concretas -por mínimas que fueran- para crear confianza en los procesos electorales y quienes tenían a cargo su organización y calificación.

La reforma constitucional electoral 1989-1990 dio origen a un organismo público responsable de la organización de las elecciones federales, la creación de un sistema de medios de impugnación y de un tribunal autónomo en materia electoral, y la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La reforma alcanzó al Código Penal Federal adicionando un nuevo cuerpo de dispositivos denominado: *Título Vigésimocuarto. Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos.*

Como afirmo líneas arriba, no es que fuera la primera vez que se sancionaban conductas que atentaran contra la función electoral o el sacramento del sufragio, es simplemente que antes de ello regularmente se les ubicaba dentro de cuerpos normativos de carácter administrativo, detalle que no abordaré en este momento.

En 1994 México se preparaba para una elección general. Fue un año particularmente complejo, como bien sabemos. A finales de enero, los candidatos a presidente de la República y dirigentes de partidos políticos, publicaban en la prensa nacional un desplegado al que denominaron *Pacto por la paz, la democracia y la justicia*¹, donde exponían compromisos que adoptarían como contribución a la pacificación del país y sus problemas nacionales.

El postulado era simple y contundente: una elección legal y creíble. Ello implicaba garantizar la efectividad del voto, como un sinónimo de legitimidad a través de una elección imparcial, sin ventajas indebidas y con estricto apego a la ley, que fuera aceptada por los ciudadanos y las fuerzas políticas, como una condición necesaria para cerrar el paso a la violencia y lograr así el avance de la democracia.

Sus acuerdos pasaban, entre otros, por crear condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervenían en el proceso electoral; selección de autoridades imparciales y honestas; confiabilidad del padrón electoral, auditable y de acceso permanente; garantías de equidad en los medios de comunicación; impedir el uso de recursos y programas públicos a favor de cualquier partido político o campaña electoral; revisar el sistema de financiamiento a los partidos políticos; revisar la reforma al Código Penal a fin de evitar posibles restricciones a derechos políticos; explorar ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales, como una garantía de legalidad al proceso electoral.

¹ Sus firmantes: Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano y Porfirio Muñoz Ledo (PRD), Luis Donaldo Colosio Murrieta y Fernando Ortíz Arana (PRI), Diego Fernández de Cevallos (PAN), Cecilia Soto (PT), Jorge González Torres (PVEM), Rafel Aguilar Talamantes (PFCRN), Pablo Emilio Madero y Marcelo Gaxiola Félix (PDM); Rosa María Martínez Denegri (PARM).

Bajo una premisa de buena fe y consenso que incluía el acercamiento con las autoridades responsables del proceso electoral e, incluso, el compromiso de realizar un periodo extraordinario de sesiones del Congreso si derivado de sus acuerdos se ameritaban reformas legales.

En el seno del Instituto Federal Electoral (IFE) hizo eco la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales, el Consejo General encomendó a su presidente, Jorge Carpizo, promover ante la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía Especial para la Investigación de Delitos Electorales cuyo titular gozara de autonomía plena, con nivel de subprocurador, dotado de infraestructura y recursos humanos y materiales necesarios, y el número de agentes del ministerio público especializados que se requirieran.

Adicionalmente, el Consejo General solicitaba que, la Procuraduría, mediante un acuerdo interno, instruyera que las denuncias presentadas en cualquier oficina o agencia en toda la República fueran remitidas a la Fiscalía Especial dentro de las 72 horas a partir de su presentación, así como que se autorizara que la Fiscalía Especial informara mensualmente al Consejo General del IFE el número y naturaleza de las denuncias presentadas, estado de las averiguaciones integradas y las consignaciones.

Fue así como se configuró la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de carácter federal.

Fiscalizar, pues, conlleva la acción y efecto de vigilar y supervisar el desarrollo del proceso electoral con el objeto de asegurar que se ajusten a la ley y traduzcan fehaciente e indubitablemente la expresión libre, secreta, directa y auténtica de los ciudadanos.

Tal como afirma Augusto Hernández Becerra, docente e investigador colombiano, “los mecanismos de fiscalización electoral son la expresión más concreta de garantía a los derechos constitucionales y políticos, a los intereses legítimos de

partidos políticos, candidatos y ciudadanos y, en suma, a la legitimidad del proceso democrático representativo”.

Desde esta óptica, la fiscalización electoral es una responsabilidad compartida entre autoridades, actores políticos y sociedad.

El nuevo siglo trajo a nuestro país una transformación jurídica sin precedente.

En 2008, México incorporaba a la legislación penal nacional la adopción de un sistema procesal penal acusatorio de corte adversarial y oral, que tiene como eje el respeto de los derechos humanos y el debido proceso, abandonando el sistema penal tradicional de corte inquisitivo.

La reforma constitucional otorgó un plazo de ocho años para que entrara en vigor en todo el país el nuevo sistema procesal penal y para que las entidades federativas que aún no lo incorporaban llevaran a cabo las reformas normativas conducentes.

Acorde con esta reforma garantista, en junio de 2011 la Constitución federal reconoció los derechos humanos de las personas en su sentido más amplio y favorable, y estableció garantías para lograr su efectiva protección, y colocó a los tratados internacionales a su mismo nivel de observancia.

En materia electoral en 2012 se aprobó la consulta popular, y en 2013 se autorizaron las candidaturas independientes.

Para el año 2013, el Congreso General se otorgaba la facultad de expedir una legislación procedimental única como consecuencia de la implementación del sistema penal acusatorio: el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en marzo de 2014.

En mayo de 2014 una nueva reforma constitucional político-electoral, creaba: la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo del Ejecutivo, el Instituto Nacional Electoral, el principio de reelección consecutiva, y

una Ley General en Materia de Delitos Electorales (devolviendo su regulación a una normatividad de carácter administrativo).

Esta ley general tiene por objeto establecer los tipos penales, sanciones, distribución de competencias, formas de coordinación entre los órdenes de gobierno, y su finalidad es proteger el adecuado desarrollo de la función electoral y la consulta popular. También, previó que las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas contaran con fiscalías especializadas en delitos electorales, dotadas de los recursos humanos, financieros y materiales que se requieran para su efectiva operación.

En el año 2016 se crea la Ciudad de México como una entidad federativa con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, y se establece un régimen transitorio para la instalación de una Asamblea Constituyente que redactara la primera constitución local, que fue publicada en febrero de 2017 e inauguró un nuevo diseño jurídico-político-administrativo.

La Constitución Política de la Ciudad de México, acorde con las reformas federales, previó una Fiscalía General de Justicia como un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, integrada, entre otras, por fiscalías especializadas para la investigación de delitos, una de ellas, en materia electoral.

La Fiscalía General de Justicia inició funciones en enero de 2020, unos meses después se emitió su Ley Orgánica, la cual ya prevé en su conformación una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Para poner en funcionamiento una fiscalía electoral se debe considerar el proceso de transición en que se haya la Fiscalía General hacia organismo autónomo, con el diseño normativo y administrativo que ello conlleva, así como el trabajo realizado por la entonces Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales, competente para atender los delitos electorales en la Ciudad, a fin de que permita generar un diagnóstico que incluya:

- Reconocimiento al talento, la trayectoria, la experiencia acumulada y las buenas prácticas de los servidores públicos.
- Estado procesal de las investigaciones
- Generación de bases de datos y estadísticas de las indagatorias iniciadas con motivo de conductas denunciadas en los últimos procesos electorales celebrados en la Ciudad de México, que permitan su aprovechamiento para la inteligencia criminal y el análisis delictivo para el diseño de una política criminal focalizada.
- Fortalecer la capacitación en conocimiento y comprensión del proceso electoral desde una óptica integral.
- Identificar malas prácticas para diseñar modelos de mejora, mecanismos de seguimiento, acompañamiento y reacción disciplinaria.

Con este panorama, la configuración de la Fiscalía Especializada en Materia Electoral debe partir de los siguientes ejes:

Prevención. La forma más efectiva de romper el ciclo del delito electoral es la prevención. Los delitos electorales encuentran un ambiente propicio en la pobreza y la marginación social, asociado muchas veces al analfabetismo, las condiciones culturales, económicas, y otras semejantes. Frente a este panorama el ciudadano de haya indefenso por ignorancia, ausencia de cultura política y de reconocerse a sí mismo como un sujeto político capaz de incidir en el proceso electoral y sus resultados, lo que facilita la construcción de redes clientelares criminalizando la pobreza. En otros casos, el ciudadano ha aprendido que su voto “vale” y que las elecciones son el único momento en el que el “poder” tocará su puerta porque sabe que lo necesita. Contra ello, los antídotos deben ser la el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, intervención del espacio público, generar herramientas para transformas las redes clientelares en redes comunitarias y de participación ciudadana.

Difusión. La difusión y la divulgación permiten colocar en la conciencia popular la convicción de que estas prácticas no sólo atentan contra la democracia en

abstracto, sino que, al vulnerar la libertad individual del ciudadano elector se suprime uno de los pocos momentos que nos colocan en igualdad de circunstancias frente a otros sujetos: el voto. El otro momento, es la muerte.

Conocer las conductas que la ley señala como delito electoral permite al ciudadano ser consciente de sus perjuicios y estar dispuesto a evitarlos y combatirlos. Información, información y más información. Generar comunicación y participación social, devolver el valor del civismo como eje de comportamiento. Construir ciudadanía a partir del diseño de políticas públicas y diversificar los mecanismos de denuncia para generar condiciones que inhiban su comisión, erradicar la idea de que mayor denuncia es sinónimo de incremento de la incidencia delictiva.

Investigación. El modelo de procuración de justicia adversarial obliga a renovar las prácticas ministeriales y judiciales, a desarrollar la habilidad de argumentar para soportar sólidamente una imputación, esto exige innovar, ser proactivos y desarrollar un sentido crítico y analítico, abandonando o disminuyendo las investigaciones de papel apoyadas en el reporte, el oficio, los formalismos innecesarios obstaculizando la generación de auténticas líneas de investigación.

En este aspecto la actuación de la policía de investigación es determinante, la participación de los servicios periciales aportará estrategia y fortalecerá las investigaciones, implementar nuevas metodologías de trabajo será una fortaleza para el éxito de los procesos. Los delitos electorales tienen un alto grado de complejidad y especificación para la investigación y acreditación de la conducta de sus tipos penales, cuyas manifestaciones se desdoblan en diversos supuestos, lo implica desarrollar la capacidad para generar protocolos específicos, manuales de investigación para mejorar la investigación ministerial.

Persecución. La comisión de delitos electorales se puede explicar por múltiples razones, entre ellas, que no existe temor a cometerlos porque se tiene la certeza de que no habrá un castigo o este será mínimo en proporción con el beneficio obtenido. En ese sentido, la Fiscalía debe dar una respuesta oportuna a fin de evitar daños irreparables el ejercicio del sufragio y las condiciones de equidad en la contienda

electoral. El mensaje de la persecución debe ser persuasivo y de cero tolerancia a las conductas que ponen en riesgo el normal y adecuado desarrollo de los procesos electorales. Apoyarse en la tecnología y la inteligencia criminal.

Los delitos electorales son una garantía de los procesos electorales. Los firmantes del Pacto por la paz, la democracia y la justicia de 1994, estaban ciertos en un punto: la integridad de los procesos electorales como medio para alcanzar la paz.

La discusión hoy estriba en cómo los votos llegan a las urnas, es este trayecto el que debe encontrarse libre de toda coacción, y eso pasa por inhibir las conductas ilícitas y lograr la confianza ciudadana; erradicar la violencia política; analizar y combatir la presencia e intromisión de la delincuencia organizada en los procesos electorales; el blindaje electoral de los programas sociales y el uso de nuevas tecnologías para el ejercicio de los derechos políticos.

Por todo lo anterior, es fundamental conocer las etapas del proceso electoral, ya que ellas son la guía para entender el fenómeno delictivo comicial. Cada momento electoral determina conductas e hipótesis normativas, los sujetos que intervienen, el tiempo en el que se llevan a cabo, y esto resulta vital para una efectiva investigación y penalización.

Si ello se logra, podrá fijarse la convicción de que los delitos electorales protegen bienes que nos pertenecen a todos, la auténtica cosa pública, y permitirá identificarlos como nocivos para la sociedad porque trastocan la forma de gobierno que hemos elegido como forma de vida, la democracia.

Bajo este contexto, el desempeño del encargo de Fiscal en materia electoral, por el tipo de delitos y la calidad de los sujetos que los cometen, trae consigo un mayor compromiso en el desempeño de las funciones y exige una simetría perfecta con principios, objetivos, prioridades y metas de la institución general.

Cordialmente,

Lic. Alma Elena Sarayth de León Cardona