

SECCIÓN
VII

▪ UNA AGENDA ABIERTA ▪

LA JUSTICIA PENAL COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL

23

Introducción

El sistema electoral del país ha transitado en las dos últimas décadas por numerosas reformas que buscan establecer instituciones y normas que respondan a la demanda social y a las condiciones de la contienda política. Ello ha permitido crear órganos especializados de vanguardia, por medio de los cuales se dieron los primeros pasos para la transición política. Entre las instituciones señaladas se encuentra la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), cuya función primordial es procurar justicia penal electoral y prevenir la comisión de delitos electorales. El presente artículo tiene como objetivo describir las funciones, atribuciones, competencias y retos que enfrenta la Fiscalía en el entorno electoral nacional.

De las tres instituciones electorales del país, la FEPADE es la más joven (1994), sin embargo, su creación está íntimamente ligada a las reformas estructurales que se realizaron a principios de la década de los noventa. Si bien es cierto, que el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) son producto de esa reforma, con antelación ya existían entidades que organizaban los procesos electorales y que impartían justicia electoral,¹ sin embargo, carecían por completo de una legitimidad de origen y de ejercicio, propio de los sistemas electorales a los que Nohlen calificó como semicompetitivas.² Antes de 1990 ya estaban tipificados los delitos electorales en el Código Electoral; sin embargo, no eran del conocimiento público y las autoridades facultadas para conocer de ellos, eran los agentes del Ministerio Público Federal, los cuales carecían de la especialización en la materia y no tenían alguna atribución especial que les permitiera denotar la neutralidad en su desempeño.

El propósito de la reforma de los noventa, fue la institucionalidad electoral o como también se llamó “la reforma definitiva”. Esto es, establecer condiciones para que los procesos electorales se desarrollaran bajo cánones de legalidad, equidad, transparencia y legitimidad. Para ello era muy importante dotar a las instituciones electorales de la mayor independencia y autonomía que el marco constitucional lo permitiera y al mismo

Arely Gómez González

Licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac. Cuenta con la Especialidad en Derecho Fiscal por la Universidad Panamericana. Tomó el curso de Liderazgo en la John F. Kennedy School of Government, Harvard University y CEOs' Management Program en la Kellogg School of Management, Chicago, Illinois. Autora del libro *El Régimen Laboral de los Trabajadores Bancarios* (México, Porrúa, 1977). Actualmente es la titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

¹ La historia del país transitó desde el siglo XIX por diversas instituciones electorales. A mediados del siglo pasado se constituyó la Comisión Federal Electoral (1954), órgano que dependía orgánicamente del ejecutivo federal. En ese mismo tenor existieron los tribunales electorales, como el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

² Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 1^a reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 17 y 18.

tiempo configurar un nuevo esquema normativo que garantizara la equidad de la competencia electoral.

El reto fue mayor, puesto que se buscaba la legitimidad de ejercicio y para ello también se tenía que garantizar que el ciudadano pudiese ejercer sus derechos políticos electorales con plenitud. Esto es, que el voto se ejerza con respeto a las garantías constitucionales de libertad, secrecía y certeza; de esta forma se tendría que inhibir toda clase de conductas que pretendan manipular, coaccionar o comprar el voto. Las herramientas que se utilizaron para este fin fueron innumerables, desde la creación de un nuevo padrón electoral, procesos transparentes de insaculación, la conformación de comisiones con representación partidista que observaban el desempeño del IFE, nuevas atribuciones orgánicas a las instituciones electorales y acciones de transparencia. Las prácticas realizadas tuvieron su impacto positivo, ya que como lo afirma Díaz-Santana, contribuyeron a disminuir las prácticas ilícitas que vulneraban el sufragio, en un trabajo en conjunto que desarrollaron el IFE y la FEPADE.³

En los catorce años de ejercicio que tiene la FEPADE, ha desarrollado diversas actividades que le han permitido tener un papel relevante en el andamiaje electoral del país. Dicha labor se realiza por medio

de acciones focalizadas, políticas y programas que se despliegan bajo dos vertientes: a) la procuración de justicia penal electoral y b) la prevención de los delitos electorales. Además la labor de la Fiscalía sobrepasa el ámbito federal, al participar por medio de acuerdos de colaboración interinstitucional con procuradurías de justicia y órganos gubernamentales y electorales de las entidades federativas del país, en acciones de colaboración, información, capacitación en materia de delitos electorales y blindaje electoral.⁴

En el presente artículo, además de describir las funciones y atribuciones de la FEPADE y los tipos penales electorales federales, se integran algunas de las propuestas que la Institución ha realizado para transformar el marco normativo en vigencia. Las últimas modificaciones que se realizaron en el país datan de los años 1994 y 1996, en ese periodo, las realidades político electorales y sociales respondían a otra dinámica. Ahora y después de la reforma electoral realizada en 2007, se requiere hacer un ajuste estructural a los tipos penales, ello para responder con mayor precisión a la realidad actual y al mismo tiempo contar con los elementos adecuados para castigar las conductas que vulneren gravemente a los procesos electorales del país.

³ Díaz-Santana, Héctor, "El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México, Perfiles Latinoamericanos", núm. 20, junio, FLACSO, 2002, México, p. 102.

⁴ Por blindaje electoral entendemos a las acciones preventivas realizadas para evitar que se utilicen recursos públicos o se condicionen programas sociales para fines de proselitismo político. Para mayor información del blindaje electoral, véase: Fepade Difunde núm. 12, diciembre de 2006.

I. Breves antecedentes de los delitos electorales

En México los delitos electorales nacieron a la par de los primeros procesos electorales del siglo XIX. Al principio fueron disposiciones de carácter administrativo que prohibían actos que pudieran violentar la voluntad popular por medio de “cohechos o sobornos”.⁵ Posteriormente se integraron a los códigos penales con características particulares que respondían a las prácticas políticas de la época y cuyos contenidos precisaban de forma amplia un catálogo extenso de conductas ilícitas.⁶ De acuerdo con Barreiro Perera, los delitos electorales se pueden clasificar para su análisis en cinco etapas:⁷

- a) Desde la Constitución de Cádiz hasta 1871. En donde se castigaba con pena privativa de la libertad y multa, algunas conductas que vulneraran la libertad del voto (cohecho o soborno); sin embargo, estas disposiciones se pueden considerar como normas de naturaleza penal aislada, que no se pueden concebir bajo la concepción de un sistema de derecho penal electoral.⁸
- b) De 1871 a 1918. En esta etapa por primera vez se integran los delitos electorales al Código Penal. Una de las características es que se consideraron nuevos tipos penales, como son: el no cumplir con un encargo como funcionario electoral o como responsable de casilla, la falsificación de credenciales electorales, el no entregar debidamente las papeletas electorales, robar o sustraer documentación electoral, los que lanzaran por la fuerza a los funcionarios electorales, prestar apoyos a reuniones “ilegítimas” o presionar a los servidores públicos en acciones que violenten la libertad electoral.⁹
- c) De 1918 a 1929. Los delitos electorales se mantienen en el Código Penal y adicionalmente, de manera supletoria también se contemplan en un capítulo especial (XI) en la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918. Esta Ley prohibía votar en un periodo de diez años a los “condenados por delitos de corrupción electoral”, entendidos como la “substracción o falsificación de votos” (artículo 39). También castigaban a las personas que acompañaran a los analfabetas o ciegos a votar y que posteriormente divulgaran el sentido del voto, la pena era de uno a once meses (artículo 55). Otra disposición particular era sancionar a los que se presentaran a votar portando armas (artículo 60), a los que no firmaran las actas electorales (artículo 67), a los que siendo responsables no instalaran las mesas electorales (artículo 76), a los escrutadores que dejaran la casillas antes de concluir el cómputo (artículo 95) y a los que por cualquier medio alteraran las listas electorales (arts. 110 a 114).

⁵ García Orozco, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana, 1812-1988*, 3^a ed., Adeo Editores, México, 1989, pp. 145, 150, 155 y 193. Todas las legislaciones que se publicaron desde 1818 hasta 1865 contemplaban un artículo que especificaba sobre las consecuencias del “cohecho y soborno” en los procesos electorales.

⁶ Un documento de consulta sobre las primeras legislaciones electorales del país, consúltese: Annino, Antonio, “Cádiz y la revolución de los pueblos mexicanos, 1812-1821”, en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

⁷ Barreiro Perera, Francisco Javier, “Derecho Penal Electoral”, en *Revista Mexicana de Justicia*, Sexta Época, núm. 3, México, 2002, p. 147

⁸ Art. 49 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812; art. 21, de Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso de 17 de junio de 1823; y art. 122 del Decreto que declara la forma y días en que deben verificarse las elecciones para el futuro Congreso, del 19 de Junio de 1843.

⁹ Arts. 2 y 9 del Decreto que reforma la Ley Electoral de 12 de Febrero de 1857, reformada el 8 de mayo de 1871.

- d) De 1929 a 1990. A partir de esta fecha entra en vigencia el Código de Almaraz y automáticamente derogan los delitos electorales del Código Penal y los trasladan al Código Electoral. Por ejemplo, la Ley Electoral Federal de 1946 contemplaba un catálogo muy extenso de delitos electorales y aumentó las penas, además integró nuevos delitos como son: negarse a desempeñar funciones electorales; dar datos falsos al registro electoral; hacer proselitismo el día de la campaña electoral; ejercitar una acción de nulidad de mala fe (artículo 125); votar dos veces u obligar a sus subordinados, comprar o vender su voto o usar una organización política sin tener los registros establecidos para fines de carácter personal (artículo 126); se aumentaron las conductas que pudieran alterar la jornada electoral (artículo 127); a los servidores públicos que presionaran a sus subordinados a votar por determinado partido (artículo 128); y a los extranjeros que se entrometieran en asuntos político-electORALES (artículo 129). La mayoría de disposiciones señaladas se mantuvieron permanentemente en las reformas que se realizaron en 1951, 1963, 1973, 1977 y 1986.
- e) La última etapa de acuerdo a la clasificación de Barreiro Perera, inicia de 1990 a la fecha, en donde nuevamente se trasladan los delitos electorales al Código Penal Federal por medio de un capítulo especial (XXIV). Esta acción constituyó un acto de congruencia normativa, puesto que el lugar que le corresponde a los delitos electorales es en la legislación penal, que de acuerdo a Flores Partida, representa un episodio de innova-

ción legislativa que permitió corregir deficiencias técnico penales.¹⁰ Esta reforma diseñó un catálogo de delitos electorales que tenía como objeto inhibir conductas que afectaban gravemente los procesos electorales y que se calificaban como fraudulentas; una de las características de esta etapa, es que los tipos penales se clasifican de una forma diferente, agrupándolos de acuerdo con el sujeto que comete el acto ilícito.

En 1994 se realizó una reforma que estableció 17 nuevas conductas delictivas y sus correspondientes sanciones, las que tenían como objeto, de acuerdo con Barreiro Perera, garantizar la limpieza de los procesos electorales mediante una legislación penal que procurara "la libertad del sufragio y sancione de manera clara y eficaz el delito" ya que la sociedad reclamaba procesos electorales pulcros "como un asunto de urgente solución". En 1996 se reformaron las disposiciones de delitos electorales, pero sin tener un impacto sustantivo, ya que solamente fueron cambios de redacción que "no tuvieron importancia".¹¹ En un apartado subsecuente se señalarán las conductas tipificadas como delitos electorales.

Desde esa fecha y no obstante que se han realizado diversas reformas electorales, los tipos penales no han variado. Ello produce un severo desfase entre la parte penal y la administrativa, relacionadas con la materia electoral; además que le impone una fuerte carga en la percepción del rendimiento de la FEPADE, ya que la sociedad no entiende el porqué existen conductas que afectan gravemente al proceso electoral y que siendo sancionadas por el Código Electoral, no tienen corresponsabilidad por la vía penal.

¹⁰ Flores Partida, Eduardo, "Avance y fortalecimiento de la democracia en el sistema penal electoral mexicano", en *Revista Mexicana de Justicia*, Sexta Época, núm. 3, México, 2002, p. 113. En este mismo artículo se describen las diversas reformas a los delitos electorales y a la FEPADE de los años 1990 a 1996.

¹¹ *Op. cit.*, pp. 161 y 163.

II. Los objetivos fundamentales para la creación de la FEPADE

Uno de los propósitos de la reforma electoral de 1994 era construir el andamiaje institucional que permitiera dar mayor confianza y certeza a los procesos electorales. Las aristas eran diversas, por tal motivo se requería desarrollar un proceso de reingeniería institucional que sentara las bases de la legitimidad electoral y al mismo tiempo permitiera avanzar en el proceso de transición democrática en el que estaba inmerso el país.

La memoria del proceso electoral federal todavía se encontraba vigente, el imaginario social recordaba procesos electorales cuestionados y acuñados por algunos sectores políticos y sociales como fraudulentos. Por tal motivo, uno de los puntos que demandaba mayor cuidado se relacionaba con la atención inmediata de cierto tipo de conductas que afectaban la certeza y la confianza de los procesos electorales, que se manifestaban por la violación a las garantías fundamentales de los derechos de los electores, como es votar de forma libre, secreta, con certezas y sin coacciones. Es así que surge la FEPADE como una alternativa que contribuyera a disminuir y en su caso castigar, conductas que vulneraran los derechos electorales.

Si afirmamos que la FEPADE se crea como producto de un proceso de transición democrática, es porque fue una de las propuestas que se presentaron en 1994 a través del Pacto Nacional para la Paz, la Democracia y la Justicia. Esta acción posteriormente se materializó por medio de la petición que realizó el Consejo General del IFE, que con el apoyo unánime de todos los partidos políticos, solicitó a la Procuraduría General de la República la creación de una fiscalía especializada.¹²

Uno de los primeros debates que antecedió a la propuesta, se suscitó en las características que debería tener la nueva institución; por ello se argumentó que la Fiscalía tendría que ser un órgano que defendiera “un bien público superior” para que contribuyera al fortalecimiento del sistema democrático y en específico inhibiera y castigara las conductas que vulneraran el voto libre y secreto, como también el desarrollo normal del proceso electoral y la certeza de resultados. Además el contexto político y social demandaba que una Institución actuara con firmeza contra las personas que cometieran conductas antidemocráticas, que vulneraban la legalidad y la legitimidad de los procesos electorales y, en su caso, “canalizar” las denuncias y aplicar las sanciones respectivas.¹³

¹² Acuerdo del Consejo General del IFE, en sesión ordinaria del día 28 de febrero de 1994.

¹³ *Ibid.*

Para que una institución de esta naturaleza fuera efectiva, debía tener los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios para el desarrollo de su función, por tal motivo, el acuerdo referido estableció que la fiscalía debería tener atribuciones especiales, como son: autonomía técnica, un nivel jerárquico de peso, que sólo se dedicara a la materia de los delitos electorales, actuar con transparencia y que contara con la colaboración de diversas instancias para un desempeño efectivo.

En consecuencia la FEPADE se crea como un mecanismo para complementar las estructuras electorales del país en los ámbitos de administración, organización, judicialización y procuración de justicia electoral. A diferencia de los demás órganos que participan en los procesos electorales, la FEPADE procura que los jueces sancionen penalmente a los individuos, es decir, el impartir justicia penal electoral es la última ratio punitiva del estado, o como lo menciona Zamora Jiménez, "sólo se acude a él como resultado final después de que otro tipo de medidas no garantizan la permanencia de los bienes jurídicos que se deben proteger".¹⁴

Por ello desde su creación, se tenía como objetivo un doble propósito: por una parte inhibir las conductas que afectaran la legalidad electoral y por otra, sancionar con total energía a los transgresores.

El fundamento legal para el desempeño de la FEPADE es el mismo que el de la PGR, que sustenta

su ejercicio en los artículos 21 y 102, apartado A, de la constitución. En dichas disposiciones se establece que la procuración de justicia se ejerce por medio de los agentes del Ministerio Público de la Federación, quienes tienen como encomienda principal investigar y perseguir delitos. Por ello en materia procesal no existe diferencia en el ejercicio; los delitos electorales se inician con una denuncia, posteriormente si se comprueba el cuerpo del delito o la probable responsabilidad se consignan ante los juzgados penales de distrito y posteriormente se sigue el juicio en todas sus etapas procesales. La diferencia se manifiesta en la materia y la especialización, en la FEPADE los delitos que se atienden son de carácter electoral, ello en cumplimiento a lo establecido en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (RLOPGR).

Además el integrar una nueva institución que sancionara con severidad las conductas que afectaran gravemente al proceso electoral, fue para cubrir un espacio no contemplado por el IFE y el TEPJF, y que no necesariamente debe tener un nivel de gravedad. Los tipos penales son muy diversos, como también las sanciones, las que no solamente castigan a las conductas dolosas con pena privativa de la libertad, sino también con sanciones económicas, inhabilitación y de restricción en el ejercicio de los derechos políticos.

¹⁴ Zamora Jiménez, Arturo, *Delitos Electorales*, Ángel Editor, México, 2000, p. 10.

III. Características de la FEPADE

En los debates que se presentaron para la creación de la FEPADE se deliberó en el cómo garantizar su imparcialidad y la confianza institucional. A diferencia del IFE, a la Fiscalía no se le podía dotar de autonomía plena, ya que el artículo 21 constitucional establece que el monopolio del ejercicio de la acción penal corresponde únicamente al Ministerio Público, que depende orgánicamente del ejecutivo federal. Para incorporar una fiscalía electoral independiente se requería en primer paso, hacer una reforma constitucional para dotar de autonomía a la Procuraduría General de la República y esta acción concierne a una reforma del Estado que no estaba contemplada en la agenda política nacional, por tal motivo no existía la viabilidad de la total independencia. Por lo anterior, en el acuerdo de la creación de la FEPADE, se solicitó que la persona que se nombrara como titular de la Institución sea un profesional prestigiado y sin filiación partidista, además se pondría una especial atención a la selección de ministerios públicos.¹⁵

De acuerdo con el RLOPGR, la FEPADE tiene como responsabilidad principal (artículo 18): conocer de delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos,¹⁶ investigar y perseguir los delitos electorales; determinar el ejercicio de la acción penal, la incompetencia, la reserva o en su caso el no ejercicio de la acción penal; llevar los procesos ante tribunales penales y los amparos; ordenar la detención de presuntos responsables, ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la constitución; y desarrollar políticas públicas para prevenir los delitos electorales.

Como lo mencionamos, aunque la Fiscalía en estricto sentido es un órgano de procuración de justicia, sin embargo, el entono político y social demandaba un ejercicio contundente adaptado a los procesos electorales y que garantizará la legitimidad de ejercicio. Para ello, a la FEPADE se le asignaron las siguientes atribuciones:

- a) Autonomía técnica. El RLOPGR establece en su artículo 17, que la FEPADE “actuará con plena autonomía técnica”. Esta facultad consiste en realizar la investigación, la integración de las averiguaciones previas, las consignaciones, juicios de amparo e intervenir en los procesos penales, sin someterse a las instrucciones o determinaciones de los órganos centrales de la PGR. Uno de los objetivos de la autonomía técnica es garantizar una total integridad y una consciente desvinculación partidista. Uno de los componentes de los procesos electorales en México es su alta susceptibilidad, provocando que los comentarios de algunos actores políticos generen dudas en el desempeño institucional. La FEPADE siempre actúa en el marco de la ley, no obstante ello, cuando se conocen asuntos en los que estén vinculados miembros del partido en el gobierno, puede cuestionarse su imparcia-

¹⁵ En los debates en el seno del Consejo General del IFE, el Consejero Magistrado Manuel Barquín Álvarez afirmó que era injusto que a los funcionarios públicos se les acusara de ser imparciales. Sesión Ordinaria del IFE, 28 de febrero de 1994, p. 4.

¹⁶ Es oportuno mencionar, que dentro del Título XXIV del Código Penal Federal, se integran los delitos relacionados con el Registro Nacional de Ciudadanos; sin embargo, a la fecha, todavía no se ha podido integrar dicho registro, no obstante que existen proyectos en la materia desde la década de los setenta.

- lidad, para ello existe el antídoto de la autonomía técnica.
- b) Fortaleza institucional. Los debates que transformaron el régimen electoral del país en la década de los noventa, demandaban instituciones de gran fortaleza y profesionalismo, es por ello que en el acuerdo que dio origen a la FEPADE solicitaron que a la Fiscalía se le otorgara el mayor grado jerárquico posible, con nivel equivalente a subprocuraduría y al mismo tiempo con la infraestructura y recursos necesarios para el buen desempeño de su función.
- En la década de los noventa, una institución como la FEPADE era necesaria; de acuerdo con Woldenberg, diversos actores políticos demandaban mayores garantías, ello derivado del clima de desconfianza que prevalecía en el entorno de los procesos electorales.¹⁷ Por tal motivo, desde el nacimiento de la FEPADE en el año 1994, se le dotó de los insumos necesarios para su ejercicio, además se elaboró un manual de procedimientos que especificaba su estructura orgánica y las atribuciones de cada una de sus áreas.¹⁸
- c) Carácter de especializada. En los ámbitos de procuración de justicia, pueden existir fiscalía *ad hoc*. En el tema que nos ocupa, se presenta una marcada diferencia entre fiscalías especializadas y especiales. La primera mencionada, que en este ámbito se encuentra la FEPADE, son unidades administrativas que funcionan de manera permanente y conocen una sola materia. Las fiscalías especializadas como lo expresa Martínez y Torres, adquieren "un nivel de excelencia jurídica y atención a la comunidad a la que sirve" y permiten "combatir el delito con mayor eficiencia y eficacia".¹⁹ Por su parte las fiscalías especiales, no tienen temporalidad, se conforman para un asunto específico y tienen vigencia hasta su conclusión. Por ejemplo, en México se han creado varias fiscalías especiales, la última de ellas, la Fiscalía Especial para la Atención de los Homicidios de Género de Ciudad Juárez, Chihuahua, se estableció en el año 2004.
- El carácter de especializada de la FEPADE le permite tener un alto sentido de la profesionalización, ya que sus funcionarios sólo se relacionan con delitos relacionados con la materia electoral. Además en la Fiscalía existe poca rotación de su personal, lo que le permite acumular experiencia y conocimiento. Es pertinente mencionar que la FEPADE no está impedida para conocer de otra clase de delitos, sin embargo, generalmente las denuncias que se presentan tienen una relación con los tipos penales electorales. Tal es el caso de un delito que puede iniciar al denunciar la utilización de recursos públicos para fines de proselitismo político, si dentro de la investigación se desprende que no existe tal ilicitud, pero si peculado, se puede proceder a consignar por ese hecho. En este mismo sentido y sobre todo si existen evidencias de delitos mayores, también la FEPADE se puede declarar incompetente por la materia y turnar el asunto a la autoridad responsable.
- d) Ejercicio transparente. Como producto de la petición que el IFE realizó para la creación de la FEPADE en el año 1994, se estableció en el RLOP-GR, la obligación de informar "mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas, de los procesos y de los amparos" (artículo 17, fracc. X).
- En este tema la FEPADE tiene una atribución particular, puesto que las instituciones procuradoras de justicia no tienen como obligación normativa presentar informes permanentes a autoridades que no

¹⁷ Bécerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 190.

¹⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 27 de julio de 1994. Divulgación del Decreto de Reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en donde se establecieron criterios y lineamientos de la FEPADE. Posterior a esa fecha, la estructura orgánica de la FEPADE se ha modificado en dos ocasiones, la primera fue en el año 2001 (DOF 1 de noviembre de 2001), y la segunda en el 2008 (DOF 20 de agosto de 2008).

¹⁹ Martínez y Torres, Miguel F., "La especialización en el Ministerio Público", en *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997, pp. 239 y 241.

sean vinculantes. De esta forma la Fiscalía cumple con una disposición que le permite rendir cuentas de forma cotidiana y al mismo tiempo transparentar su desempeño. Para las instituciones responsables de la materia electoral, es muy importante el ejercicio a la luz del escrutinio público. Ello les permite fortalecer su legitimidad y al mismo tiempo demostrar periódicamente su imparcialidad. La FEPADE cumple estas dos funciones.

En términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso de la Información Pública Gubernamental, la FEPADE es una instancia sujeta a las obligaciones establecidas en sus disposiciones normativas, por lo que la Fiscalía está obligada a atender todas las consultas que se realicen por medio del Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental. En este sentido es conveniente mencionar que la FEPADE, como órgano de procuración de justicia, está limitada a proporcionar cierta información con carácter de confidencial, soportada en principios garantistas que apelan a la secrecía y tutela de los datos privados de aquellas personas involucradas en una investigación. La constitución política del país, establece las reservas en las actuaciones ministeriales, en las cuales solo podrán tener acceso el imputado, su defensor, el Ministerio Público y el ofendido (artículo 16) y las disposiciones para el resguardo de identidad (artículo 20).

Como puede verse, el objeto de la norma que regula la protección de los datos personales contenidos en la averiguación previa, les otorga el carácter de confidencial, por lo que proporcionar información relacionada con la indagatoria puede ocasionar un perjuicio en las actividades de investigación, o también, perjudicar la imagen pública de un indiciado, que al final de la investigación resultó que era inocente.

IV. La estructura de la FEPADE

Desde la creación de la FEPADE se ha ajustado la estructura orgánica en tres ocasiones (1994, 2001 y 2008). Estas acciones se han realizado a partir de la premisa de hacer más eficiente a la institución en un ámbito de atención y jurisdicción nacional y siempre bajo la dirección de un fiscal especial. En el año 1994, la organización de la FEPADE se integró con un esquema de atención territorial, esto es, se dividió el país por zonas y se definieron áreas de adscripción, además la Institución contaba con una jefatura de unidad de coordinación general y cuatro direcciones generales (averiguaciones previas, control de proceso, amparo y jurídico). En el año 2001 se reestructura la FEPADE y se modifica el esquema organizacional, para ello se suprime la unidad de coordinación general y se redimensionan las direcciones generales, estableciendo jerárquicamente bajo el siguiente esquema jurídico; averiguaciones previas; control de procesos penales y amparo; coordinación, desarrollo e innova-

ción gubernamental; e información y política criminal. En esta etapa se integraron dos nuevas áreas, la primera de prevención del delito electoral y la segunda de innovación gubernamental. En el año 2008 se volvió a modificar la estructura de la FEPADE, que concentran todo el trabajo en tres direcciones generales: jurídica; averiguaciones previas y control de procesos; política criminal, coordinación y desarrollo.²⁰ A continuación señalaremos brevemente las facultades de los órganos de dirección de la FEPADE.

El Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales es nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Procurador General de la República, con rango institucional de nivel de Subprocurador y se establece además un reconocimiento expreso a su autonomía técnica de ejercicio. Entre sus facultades está: coordinar y dirigir los trabajos de la FEPADE; suscribir instrumentos jurídicos; delimitar los mecanismos de coordinación interinstitucional con autoridades de los tres niveles de gobierno y electorales, organismos de la sociedad civil y privados; informar mensualmente al IFE sobre el estado que guardan las averiguaciones previas y los procesos penales; y representar a la Institución (artículo 17 del RLOPGR).

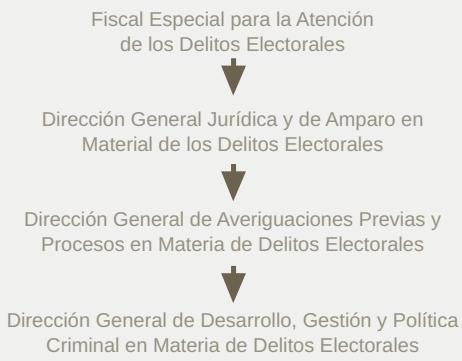
La Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Electorales es responsable de elaborar análisis, estudios y propuestas en materia de delitos electorales, resolver las consultas jurídicas que se le hicieran a la FEPADE y las recomendaciones que realicen las autoridades de derechos humanos, atender los juicios de amparo y autorizar las incompetencias. Además tiene a su cargo la elaboración de convenios interinstitucionales y vigilar su cumplimiento (artículo 44 del RLOPGR).

Por su parte, la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales, es donde se concentra la actividad de procuración de justicia penal electoral, ya que recibe las denuncias, realiza las indagatorias y decide de acuerdo a la legalidad lo que corresponda. Para

este fin la FEPADE se auxilia de las delegaciones de la PGR de las entidades federativas, las que tienen la obligación de radicar las denuncias y enviarlas inmediatamente a la Fiscalía para su estudio. En el caso de resolver el ejercicio de la acción penal, inicia el proceso respectivo ante los jueces de distrito en materia penal. Posteriormente sigue el procedimiento judicial hasta sus últimas etapas: desahogando pruebas, presentando recursos, elaborando conclusiones y si se requiere puede apelar en caso de que una sentencia no la considere adecuada al marco legal. A partir de ello inicia la segunda instancia jurisdiccional ante los tribunales colegiados, en donde también son los responsables de llevar el juicio hasta su conclusión. Un aspecto relevante es que esta Dirección General puede presentar quejas administrativas ante el Consejo de la Judicatura Federal (artículo 45 RLOPGR).

Por último, se encuentra la Dirección General de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo en Materia de Delitos Electorales, unidad administrativa responsable de ejecutar todas las acciones de prevención de los delitos electorales. Esta tarea se desarrolla mediante tres procesos que consisten en informar, sensibilizar y generar una cultura de la denuncia. Dichas acciones se realizan por medio de campañas de difusión, capacitación, cursos, talleres, conferencias o jornadas de información. Asimismo, es el área responsable de diseñar y ejecutar las políticas públicas de blindaje electoral, como también realizar estudios sobre los fe-

Esquema 1. Estructura Orgánica de la FEPADE



²⁰ Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2008.

nómenos criminológicos de los delitos electorales por medio de acciones de política criminal. Para este fin también se administran diversas bases de datos que concentran la información de las averiguaciones previas, procesos y amparos, las que posteriormente se procesan para fines de carácter estadístico y de análisis de los delitos electorales. Entre otras actividades, se colabora permanentemente con instituciones públicas y electorales del ámbito federal y estatal; organismos privados y de la sociedad civil; agencias internacionales especializadas en asuntos electorales y con universidades (artículo 47 del RLOPGR), esquema 1.

V. La denuncia en materia penal electoral

Las denuncias por delitos electorales no tienen una configuración particular. El proceso es el ordinario, como lo establece el art. 21 constitucional que señala que “la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público”, sin embargo, por la naturaleza de los delitos electorales, sólo se pueden conocer por denuncia.²¹

Las denuncias se deben presentar ante agentes del Ministerio Público de la FEPADE, o en las delegaciones federales de la PGR. En este último caso, aplica generalmente para delitos cometidos en el interior de la República mexicana, ya que la Fiscalía solo tiene oficinas en la Ciudad de México. Cuando se presentan las denuncias en las delegaciones federales de la PGR, éstas tienen la obligación de iniciar la averiguación previa y si se requiere, por la inmediatez de la circunstancia, practicar diligencias y enviar el expediente a la FEPADE en un término máximo de 48 horas después de recepcionada la denuncia.²²

Los agentes del Ministerio Público del fuero local, también pueden recibir las denuncias motivadas por delitos electorales federales y posteriormente, con base en un acuerdo de colaboración interprocuradurías, declararse incompetentes y enviar la denuncia en cuestión a la FEPADE en un término máximo de 72 horas.²³ En el caso que se requiere el agente del Ministerio Público local puede, en auxilio del Ministerio Público de la federación, practicar diligencias. En sentido de reciprocidad, también opera esta misma disposición en el caso que la FEPADE reciba una denuncia por un delito electoral de carácter local.

El denunciante que comparece para hacer del conocimiento del Ministerio Público hechos constitutivos de delitos electorales, lo puede hacer por escrito o por comparecencia. En el primero de los casos se requiere su ratificación. Posteriormente a la recepción de denuncias se procede a: realizar la investigación correspondiente, practicar diligencias, si procede ordenar la detención, asegurar bienes, efectuar cateos y toda acción que permita llegar a la verdad jurídica de los hechos, como lo establece el art.

²¹ Para una descripción minuciosa del proceso penal con motivo de delitos electorales, consúltese Zamora Jiménez, *op. cit.*, pp. 175-191.

²² Circular C/002/05, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de octubre de 2005. Además esta disposición fue establecida en la solicitud que envió el Consejo General del IFE para la creación de la FEPADE (Acuerdo del Consejo General del IFE, en sesión ordinaria del día 28 de febrero de 1994).

²³ Acuerdos de colaboración que celebran la Procuraduría General de la República, dando intervención a la FEPADE, con la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías de Justicia de los Estados, para facilitar la atención de los asuntos que se originen con motivo de denuncias formuladas con respecto a la probable comisión de delitos electorales tanto del fuero federal como del fuero común. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2000.

4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En caso de que exista flagrancia, cualquier persona puede detener al indiciado y ponerlo a disposición de la autoridad competente de forma inmediata (artículo 16 constitucional).

Otro punto particular, en el que se ha trabajado, es en ofrecer mayores facilidades a los denunciantes. Para este fin se ha diseñado un sistema que permite presentar "predenuncias" por vía electrónica (predenuncia@pgr.gob.mx). En el sitio web de la FEPADE se integró un formato para que cualquier persona formulara su denuncia vía internet y posteriormente acudiera a la Institución a ratificarla.

De manera excepcional, se pueden recibir denuncias anónimas por medio de los servicios de atención telefónica FEPADETEL (01-800-833-72-33). En este caso, si existen evidencias claras y circunstancias de tiempo, modo, ejecución y lugar, se hace del conocimiento del Instituto Federal Electoral, para que en caso que así lo considere, haga suya la denuncia correspondiente, ya que dicha institución es la facultada para velar por las garantías del sufragio como ejemplo de ello, podemos señalar el asunto "Choice Point" en donde una persona denunció anónimamente por medio del teléfono de Fepadetel, que una empresa se apoderó ilícitamente del padrón electoral y lo estaba comercializando, inmediatamente se hizo del conocimiento del IFE, quienes realizaron la denuncia respectiva. Los hechos resultaron ciertos, se consignó y se obtuvieron las sentencias condenatorias correspondientes.

Un punto a resaltar es que la investigación en materia de delitos electorales reviste una característica especial, que demanda al igual que los procesos jurisdiccionales electorales, una investigación rápida, ello con el fin de que las pruebas no se desvanezcan.

VI. Los delitos electorales

De acuerdo con Fernández Segado, los delitos electorales son un conjunto de previsiones jurídicas que buscan sancionar las conductas que atentan contra "la transparencia y objetividad del proceso electoral", la igualdad y la libre manifestación del voto; en síntesis "contra la pureza de los resultados".²⁴ Por su parte González de la Vega, afirma que la función de los delitos electorales es tutelar la libertad del voto, la pulcritud del proceso electoral y la sinceridad del sufragio universal.²⁵ En síntesis podemos afirmar que los delitos electorales tutelan tres aspectos: las garantías institucionales y constitucionales del voto; la certeza de los resultados y el buen desempeño de los procesos electorales.

En México los delitos electorales se establecen en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal. Además en todas las entidades federativas del país los contemplan con características que son similares al

²⁴ Fernández Segado, Francisco, "Delitos Electorales", en *Diccionario Electoral*, t. I, UNAM, IFE, TEPJF, México, 2003, p. 332.

²⁵ González de la Vega, René, *Derecho Penal Electoral*, 3^a ed., Porrúa, México, 1994, p. 231.

ámbito federal. En algunos estados las penas varían y otros integran tipos penales particulares, como es el caso de Yucatán que castigan al que destruya propaganda electoral; o en Hidalgo, en donde se tipifica como delito electoral, al que obligue a votar a las personas que se encuentren bajo su autoridad o dependencia económica.²⁶

En específico se encuentran regulados en los artículos 401 al 408 y del 411 al 413, donde se establecen más de 150 hipótesis delictivas o tipos penales, lo que demuestra su complejidad en su aplicación y estudio.²⁷

Una característica singular es que los tipos penales se clasifican según quien comete el delito (funcionarios electorales; servidores públicos; funcionarios partidistas, candidatos y representantes de partido político; ministros de culto religioso; candidatos electos; o cualquier persona), por tal motivo la pena que se impone depende de quién lo comete y de la gravedad de los hechos. Las sanciones pueden oscilar entre multas, destitución, inhabilitación y pena privativa de la libertad que oscila entre los 3 meses a 9 años. Al respecto existen algunas excepciones, como son a los ministros del culto religioso a quien solo se les sanciona con multa y a los candidatos electos a diputados y senadores que no se presentaran a aceptar su cargo dentro del periodo de treinta días, se les suspenderán sus derechos políticos (artículo 408).

A continuación se realizará una breve síntesis de los delitos electorales. Para ello se utilizará la clasificación numérica establecida en el Código Penal Federal. En primer término, el artículo 401 contempla de manera genérica, algunos de los elementos objetivos y normativos, como son la descripción de los sujetos y los documentos electorales que son utilizados con mayor frecuencia para acreditar el cuerpo del delito y la consecuente probable responsabilidad penal. Posteriormente, el artículo 402 faculta discrecionalmente al juzgador para imponer penas adicionales que consisten en la inhabilitación de uno a cinco años o si procede la destitución del cargo.

El artículo 403 es el primero que empieza a describir las conductas ilícitas que aplican de forma general a todas las personas. En ellas se contemplan: votar sin cumplir con los requisitos de ley o dos veces en una misma elección; hacer proselitismo en la mesa electoral, presionar a los electores en el interior de las casillas y obstaculizar el desarrollo normal de las votaciones; recoger sin causa prevista por la ley credenciales para votar de los ciudadanos; violar el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto o solicitar el voto a cambio de paga o dádiva; transportar electores de forma coaccionada; introducir boletas en la urna de forma ilícita; y difundir durante los ocho días previos a la elección los resultados de encuestas o sondeos.²⁸

El artículo 404 sanciona a los ministros de culto religioso con una multa, pero sin pena de cárcel, que en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, “induzcan expresamente al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido”, o bien a la abstención del

²⁶ Una descripción de delitos electorales de las entidades federativas del país los puede consultar en: FEPADE Difunde, núm. 8, Procuraduría General de la República, México, 2005.

²⁷ Una descripción pormenorizada de todos los tipos penales se puede consultar en: González de la Vega, *op. cit.*, Islas de González Mariscal, Olga, *Análisis Lógico Semántico de los tipos penales en materia electoral y del registro nacional de ciudadanos*, Porrúa, México, 2000; y Zamora Jiménez, *op. cit.*

²⁸ En este caso, la reforma electoral del 2007, establece que se podrán difundir encuestas antes de los tres días previas a la elección (art. 237). En este sentido, como en otros temas, existe un claro desfase entre la legislación penal y la electoral.

ejercicio del sufragio. En este supuesto, es oportuno señalar que una de las características del derecho penal es de “estricta aplicación”, lo que quiere decir, que si el ministro de culto religioso, induce de forma figurativa, no se considera delito electoral.

El artículo 405 se aplica a los funcionarios electorales que con intención causen un perjuicio grave al proceso electoral. Entre las conductas se señalan: absenterse de cumplir sin causa justificada con las labores propias de su encargo; alterar resultados electorales o destruir sin justificación material electoral; ejercer presiones sobre los electores para que voten por determinado partido o candidato; permitir que un ciudadano vote sin cumplir con los requisitos legales; o emita noticias falsas sobre el resultado de las elecciones.

El artículo 406 se aplica a los candidatos o funcionarios partidistas que: presionen a los electores o induzcan a la abstención; realicen propaganda electoral durante las elecciones; impidan u obstaculicen el desarrollo normal de las elecciones; difunda noticias falsas sobre la jornada electoral o sus resultados; y obtenga o utilice a sabiendas en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas.²⁹ De la misma manera el artículo 412 contempla la pena privativa de libertad a los funcionarios partidistas u organizadores de actos de campaña que aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios públicos destinados ilegalmente por servidores públicos. En este

delito los infractores no podrán gozar de la libertad provisional bajo caución.

El artículo 407 sanciona a los servidores públicos que utilicen los recursos del estado en acciones de proselitismo electoral, como también presionen 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”. Además contempla una hipótesis penal de gran trascendencia, como es la de condicionar los programas sociales o la prestación de los servicios públicos a cambio del voto. De los delitos electorales, este es uno de los que sanciona con mayor severidad, impone una pena de uno a nueve años de prisión.

El artículo 411 está íntimamente ligada a la protección del Registro Federal de Electores, por ello sanciona a la persona que por “cualquier medio altere” el Registro de Electores o participe proporcionando datos falsos con el fin de obtener una credencial de elector. Por último el artículo 413 establece que los “autores intelectuales” por la comisión de delitos electorales no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional.

El catálogo de delitos electorales se concentra en once artículos, sin embargo, reiteramos de ellos se pueden desprender más de 150 hipótesis delictivas. Ello tiene como finalidad proteger de forma dual, como lo refiere Reyes Tayabas, la función electoral en general; y la expresión de la voluntad popular, la que debe ser “justa, limpia, transparente y confiable”.³⁰

²⁹ En este sentido se repite otra hipótesis penal discutida, puesto que se puede utilizar como mecanismos de defensa el afirmar que no se sabía que los fondos recibidos provenían de actividades ilícitas.

³⁰ Reyes Tayabas, Jorge, Análisis de los Delitos Electorales y Criterios Aplicativos, Procuraduría General de la República, México, 1994, p. 19.

VII. La necesaria reforma penal electoral

Los tipos penales requieren de una transformación urgente para darle congruencia al sistema electoral, ya que de todas las leyes relacionadas con los procesos electorales que han tenido diversas transformaciones en los últimos doce años, la única que no ha variado es la penal electoral. Desde el año 1996, los tipos penales no se han reformado, no obstante que las condiciones de la competencia política cambiaron, como también los hábitos políticos y sociales relacionados con las elecciones. Al respecto Barreiro Perera establece, que históricamente el legislador mexicano ha cuidado que cuando se realiza una reforma electoral ha tenido su correlación en materia penal electoral, ello para “sancionar aquellas conductas que atentan contra el sufragio y contra los procesos electorales en su conjunto”.³¹

Por lo anterior y con base en la experiencia y especialización, en la FEPADE se elaboró un proyecto de reforma penal electoral, que tiene como objeto incorporar instrumentos jurídicos para poder sancionar las conductas que afecten gravemente a la actividad electoral. Al mismo tiempo, las autoridades procuradoras de justicia requieren de instrumentos que permitan dar respuesta a la demanda ciudadana y faciliten la labor de investigación y de consignación. A continuación se señalarán los aspectos sustantivos que se proponen para reformar los tipos penales electorales y que se sintetizan en cuatro variables:

- a) Precisión de la redacción o descripción de los tipos penales. Como se ha señalado, el derecho penal electoral es de estricta aplicación, por lo que si una conducta no se apega al enunciado, aunque el acto produzca una afectación en el sentido general de la regla, no se considera punible. Al respecto existen innumerables ejemplos, simplemente señalaremos uno contemplado en el artículo 407, fracc. I, que establece una sanción al servidor público que “obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos a favor de un partido político o candidato”. Esto quiere decir, que si la presión no se realiza de forma “expresa”, no se apega al tipo penal.
- b) Incorporación de nuevos tipos penales. En los últimos procesos electorales se han denunciado diversas conductas no contempladas en la ley penal, que se perciben como ilícitas y que vulneran las condiciones de la competencia política. Ejemplo de ello podemos señalar cuando un ciudadano participa en la operación de un programa social (vocales), sin tener el carácter de servidor público y condiciona los beneficios del programa para votar por partido político o candidato. En este supuesto, la sanción establecida solo procede cuando el sujeto activo es servidor público (artículo 407, fracc. II CPF).

³¹ Barreiro Perera, Francisco Javier, “Reforma Penal en Materia de Delitos Electorales y del Registro Nacional de Ciudadanos del 25 de marzo de 1994”, en *Justicia Electoral*, vol. IV, núm. 5, 1995, Tribunal Federal Electoral, México, p. 81.

En este caso, puede producir que el ciudadano señalado que recibe el programa social, acceda a la presión por temor a perder su apoyo y que se vulnere el principio de libertad de elección.

- c) Acoplamiento a los nuevos esquemas de la reforma electoral del 2007. Existen múltiples conductas establecidas prohibidas y sancionadas por disposiciones administrativas que no tienen correlación en la materia electoral. En este caso podemos señalar tres ejemplos: la figura de los precandidatos, los que al recibir dinero ilícito no tendrían la consecuente sanción penal; los particulares que contraten tiempos en televisión o radio para difundir spots de los candidatos; y los funcionarios partidistas que se nieguen a rendir cuentas ante las autoridades competentes o no reintegren los recursos públicos que correspondan en la liquidación del partido político;
- d) Sanción a conductas que violenten las disposiciones electorales. Esta propuesta se sintetiza en incorporar nuevos tipos penales, que si bien no están íntimamente ligados a los procesos electorales, sí afectan la actividad electoral en su conjunto. La idea fundamental es evitar que se vulnere el Registro Federal de Electores y en consecuencia el padrón electoral que constituye uno de los pilares fundamentales del sistema electoral. Por ejemplo, actualmente no se sanciona a la persona que comercialice, proporcione o transfiera ilegalmente información relativa al Registro Federal de Electores, como tampoco se castiga el suministro ilegal de materiales electorales con los que elaboran las credenciales de elector y que tienen como fin su comercialización.

VIII. Conclusiones

Los delitos electorales y la FEPADE desempeñan un papel fundamental en el equilibrio del sistema electoral del país. Su importancia se manifiesta de forma ascendente, puesto que cada vez ocupa un espacio de mayor presencia pública en la agenda nacional. Por tal motivo, tiene un compromiso ineludible con la eficiencia, la legalidad y con el desarrollo de acciones que contribuyan a disminuir conductas que afecten gravemente la confianza y la legalidad de los procesos electorales.

Un aspecto relevante a considerar, es la doble responsabilidad que tiene la FEPADE como institución de procuración de justicia y la relacionada con asuntos electorales. En sentido estricto la Fiscalía es una agencia de procuración de justicia, sin embargo, por la materia que conoce y su carácter de especializada, también se puede considerar que pertenece al ámbito electoral. Por lo tanto, tiene que cumplir con los parámetros establecidos como órgano que representa al interés social, al procurar justicia y legalidad, de forma pronta y expedita; y a la vez, desempeñarse

con eficiencia, transparencia e imparcialidad a la luz del escrutinio público.

El ejercicio de la FEPADE en materia de investigación, se sustenta en la aplicación de técnicas de investigación científica que facilitan el camino para llegar a la verdad histórica de los hechos y actuar en consecuencia. En este transitar la obligación es actuar con firmeza, neutralidad y rapidez, ante las conductas típicas que violenten los derechos electorales de los ciudadanos.

Como consecuencia de la historia electoral del país, las instituciones que organizan y las que imparten justicia electoral, contemplan marcos normativos que garantizan su independencia de los poderes ejecutivo y legislativo. En el caso de la FEPADE no es así, por ello, su legitimidad de ejercicio depende de sus resultados. En otros países con democracias consolidadas, las agencias electorales pertenecen orgánicamente al ejecutivo federal y de ellas no se desconfía ni se les cuestiona.

El desempeño eficiente de una institución depende de las herramientas con que cuente, las cuales se pueden sintetizar en la especialización y en el marco normativo que le permita actuar en consecuencia y responder a la demanda ciudadana. Una reforma penal electoral es prioridad en el contexto político-electoral, por dos motivos: el primero para darle mayor congruencia a las normas electorales de carácter administrativo y penal, al evitar desequilibrios evidentes y vacíos legales. En segundo término, para responder de manera contundente a los electores, que demandan un ejercicio enérgico ante la comisión de determinadas conductas que afectan seriamente la legalidad electoral.

El garantizar y velar por el voto libre y secreto es una atribución de todas las instituciones relacionadas con la materia electoral; sin embargo, no son los únicos responsables, la sociedad civil también debe participar, sobre todo en materia de justicia penal electoral, que requiere para iniciar una investigación hacer del conocimiento de la autoridad los hechos presuntamente ilícitos. En materia penal electoral, el mecanismo

que impulsa el engranaje institucional, es la denuncia.

La mancuerna indiscutible para la procuración de justicia penal electoral es la prevención. En términos de gasto público, es más económico evitar la comisión de delitos electorales, que iniciar procedimientos penales para sancionar. Además la preventión también permite contribuir al fortalecimiento de los valores democráticos, puesto que se informa y se sensibiliza al ciudadano para que no cometa actos que violenten al proceso electoral y al mismo tiempo, se hace conciencia pública para que sean copartícipes en la pulcritud de las elecciones y denuncien los delitos electorales.

Si tomamos como referencia los sistemas electorales comparados en materia de procuración de justicia penal electoral, México es un país de obligada consulta, por las atribuciones de la FEPADE, su presencia pública en el ámbito de los procesos electorales y las acciones que realiza en el ámbito de la preventión de los delitos electorales. En otros países la autoridad que conoce de los delitos electorales, son las fiscalías de justicia ordinarias. La excepción es Panamá y Paraguay, países que cuentan con fiscalías especializadas en delitos electorales.

La legitimidad electoral es responsabilidad de las instancias que participan en la organización y en el desarrollo de los procesos electivos. Todas ellas tienen que participar en armonía bajo cánones de legalidad, imparcialidad y transparencia. En este contexto, también es importante la madurez con que actúen los actores políticos en competencia y la participación ciudadana, que debe manifestar sus preferencias electorales en un clima de armonía, respeto y tolerancia. Los delitos electorales constituyen una instancia que protege la pulcritud de las elecciones y las garantías constitucionales del sufragio, por lo tanto, son indispensables para las condiciones de la competencia electoral del país. Esta labor requiere para su tutela de una instancia especializada como la FEPADE, que ocupa un papel de primer orden en el sistema electoral del país.

LOS FALTANTES DE LA REFORMA

24

Introducción

La reforma electoral de 2007-2008 no está concluida. A la fecha existe un conjunto de ordenamientos secundarios que deben ser ajustados para entrar en armonía con las nuevas disposiciones constitucionales en la materia. En el momento de terminar estas líneas seguían pendientes algunas piezas no menores del entramado jurídico que deberá resultar de la Reforma constitucional de finales de 2007, por ejemplo las leyes de radio y televisión, la reglamentación del artículo 134 constitucional, y el Código Penal Federal. Sin embargo, un repaso de los pendientes de la reforma no se agota en esas tareas que, más temprano que tarde, se deberán realizar. Esos temas están ahí, ubicados, en tránsito y determinados por la lógica de la enmienda constitucional. Por eso las páginas que siguen están destinadas a plantear los asuntos que, desde mi punto de vista, la reforma más reciente no ha resuelto y que, por lo tanto, constituyen áreas de oportunidad para buscar dar el siguiente paso en la construcción siempre perfectible de la democracia mexicana.

Con ese enfoque, el texto se compone de tres partes: en la primera se realiza un brevísimo repaso del ciclo de reformas electorales que pone en el centro de su lógica de desarrollo el tema de la confianza como aspiración social y política expresada en la norma jurídica. Paso a paso, las sucesivas reformas han abonado a ese objetivo si bien atienden facetas distintas: ya las instituciones, ya los procedimientos, ya las condiciones de la competencia, por mencionar algunas. La segunda parte o sección está dedicada a contextualizar, también de manera breve, las circunstancias en que se dio la Reforma que es materia de este volumen. No se trata, desde luego, de volver a los acalorados debates que se dieron en el momento poselectoral de 2006, sino de situar la reforma en su linaje más preciso: en la medida en que no se modificaron los procedimientos concretos con los que trabaja la autoridad electoral, se puede afirmar que la Reforma no proviene de la naturalización de la idea de un fraude nunca probado, sino de la necesidad de reformular el modelo de contienda (el tipo de campañas de los partidos) y el modelo de arbitraje (mediante una redistribución de atribuciones regulatorias). Finalmente, en la tercera parte se presentan una serie de asuntos que en mi opinión constituyen los pendientes y que, por lo tanto, son acompañados de las correspondientes propuestas o, al menos, problematizaciones para apuntar los dilemas a resolver.

*Rodrigo
Morales Manzanares*

Licenciado en Economía por la UNAM. Ha realizado diversos cursos entre los que destaca: Internacional de Desarrollo, Planificación y Políticas Públicas, en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), de Santiago de Chile. Ensayista de temas electorales y políticos en revistas como *Nexos*, *Este País*, *Voz y Voto*, *Expansión* y *Arcana*. Fue Consejero Electoral Propietario del Instituto Electoral del Distrito Federal y Consejero en el Instituto Federal Electoral.

I. Antecedentes

Para ubicar cuáles pueden ser los faltantes de la reciente Reforma Electoral acaso valga la pena hacer un somero repaso de lo que las anteriores reformas (al menos desde 1989) se planteó resolver. Me parece que

tras los comicios de 1988 la urgencia de reconstruir la credibilidad llevó al legislador a ocuparse de al menos dos asuntos centrales: por un lado reinventar la institucionalidad, y por el otro, fundar una nueva credibilidad instrumental. Así se crea el Instituto Federal Electoral (IFE), y desde el inicio, uno de sus pilares fundamentales ha sido el servicio profesional electoral. De lo que se trataba era de construir un cuerpo de funcionarios, reclutados con transparencia, formados cotidianamente y sobre todo evaluados periódicamente. Además de eso se generaron espacios que potenciaron la vigilancia y corresponsabilidad de los partidos políticos en las decisiones fundamentales de la autoridad administrativa.

El resultado fue una mezcla de profesionalización y ciudadanización a la que concurren los partidos políticos mediante representantes en los diversos órganos colegiados de tal forma que, en alguna medida, se constituyen en vigilantes y corresponsables del trabajo del IFE. No es una novedad decir que todo este camino que se ha recorrido equivale a la construcción de la confianza del ciudadano y de los partidos en la contienda y en el árbitro electoral.

En el tema de confianza, la ciudadanización de los órganos electorales juega el papel principal. De hecho no pocos estudiosos han considerado que se trata del logro más importante en materia electoral en toda la vida independiente de nuestro país. En concreto, la ciudadanización de la que hablamos consiste en la participación protagónica de los ciudadanos en todas y cada una de las partes sustantivas de la organización electoral y tiene una expresión concreta no solamente en el Consejo General sino en los consejos locales y distritales, los capacitadores electorales y los integrantes de las mesas directivas de casillas. La consecuencia inmediata de la ciudadanización es, para decirlo con otro modismo, la “despartidización” de los órganos electorales y significó el paulatino establecimiento de una normatividad electoral en donde la duda y la sospecha tuvieron cada vez menos cabida.

Por el otro lado, era urgente revisar a fondo los instrumentos y procedimientos electorales para desterrar las dudas que sobre la transparencia de los comicios pesaba. Así, se tomó la decisión de hacer un padrón electoral base cero, es decir, era tal el cúmulo de irregularidades en dicho instrumento que no podía ser ya soporte de unos comicios aceptables: había que hacer uno completamente nuevo.

Otro asunto instrumental que preocupaba a los partidos de oposición era la forma en que se integraban las mesas directivas de casillas, y para desterrar desconfianzas se optó por insacular a los ciudadanos, es decir una fórmula lo suficientemente aleatoria como para que no hubiera ventaja de nadie entre los ciudadanos que reciben los votos. Con una nueva institucionalidad, un código plagado de candados y procedimientos descritos al mayor detalle, y nuevos instrumentos electorales es que inicia el urgente cambio electoral en el país.

Las elecciones intermedias de 1991, sin embargo, no consiguieron desterrar todavía la desconfianza: no se pudieron ofrecer resultados

preliminares, hubo voces que seguían poniendo en tela de juicio al padrón electoral, el acceso a los medios masivos de comunicación no cubría la pluralidad política que contendía, fueron algunos de los señalamientos que entonces se hicieron.

Un segundo ajuste a las reglas se produjo justo el año de la elección presidencial de 1994, cuyos lamentables descriptores son: el alzamiento zapatista y el asesinato de un candidato presidencial. En ese marco urgía revisar el esquema de confianza electoral en el país. Así, se renovó a los integrantes de Consejo General del IFE para inyectarle, a través del prestigio profesional y personal de sus nuevos integrantes, una credibilidad mayor al arbitraje político; un grupo notable de científicos mexicanos le practicaron una auditoria externa al padrón electoral para salir de toda duda respecto de su confiabilidad; se desplegó un programa con Naciones Unidas para conseguir que viniera un ejército de visitantes extranjeros y observadores electorales; se revisó de nuevo la estructura del Servicio Profesional Electoral para despejar cualquier sospecha y se hicieron las remociones correspondientes; se monitorearon los principales noticieros del país para inhibir coberturas parciales de las campañas; se organizó un debate televisivo con los principales contendientes, y además fue posible, por primera vez, contar con resultados electorales preliminares la misma noche de la elección.

Sin duda todo ello representó un gran avance, sin embargo, como el propio candidato ganador lo manifestó: la elección fue legal pero no equitativa. Es decir, aun cuando hubo avances notables en la organización electoral, la contienda transcurrió en medio de tal disparidad de recursos que la equidad quedó sepultada. Es así que el tema del financiamiento a los partidos políticos y el acceso a los medios masivos de comunicación queda sembrado para posteriores ajustes. De hecho el presidente Zedillo comprometió lo que sería, según su dicho, la reforma electoral definitiva. Y ciertamente lo que se percibía tras aquella elección es que si se remendaba la confianza en las instituciones y se generaban condiciones más creíbles en la contienda electoral se podía arribar a un arreglo estructural respecto del expediente electoral.

Llega entonces el tercer ajuste con la reforma constitucional de 1996. Dos son los elementos centrales: se perfeccionan las instituciones electorales con la creación de una Sala del Poder Judicial de la Federación especializada en la materia, y la plena ciudadanización del IFE, ya sin la presidencia del Secretario de Gobernación; el segundo gran cambio es que se modifica la fórmula de financiamiento público que genera con ello condiciones materiales para que la pluralidad se exprese sin distorsiones. Sin duda esta reformulación de la relación dinero y política significó un cambio estructural en el sistema de partidos que pronto se tradujo en la implantación nacional de las principales fuerzas políticas.

Ello se reflejó al año siguiente cuando por primera vez la Cámara de Diputados tiene una composición plural sin la mayoría absoluta de ninguna fuerza, pero sobre todo hubo una rápida aceptación por parte de

los contendientes del veredicto de las urnas. Las bondades del modelo se expresaron de nueva cuenta en la elección presidencial del año 2000: la contienda se desarrolló con las tensiones naturales de un proceso político de esa naturaleza, pero la noche de la elección el IFE anunció los resultados y todos los actores se alinearon a los mismos.

Empero, ya desde aquella contienda se habían identificado diversos aspectos del entramado legal que convendría revisar. Una de las mejores síntesis del sentido que habría que darle a una reforma electoral la encontramos en el documento que los entonces consejeros electorales del IFE dieron a conocer el año 2003 en el que agrupan sus 21 propuestas en tres rubros: mejora de los procedimientos electorales, atribuciones de la autoridad electoral y financiamiento y costo de las campañas. Como se ve, desde la autoridad existían ya preocupaciones y propuestas para mejorar el desarrollo y organización de las contiendas políticas, una agenda que, por cierto, permaneció sin atención hasta el año 2007.

En 2003 se renueva el Consejo General del IFE y por primera vez ocurren dos cosas inéditas: los nuevos árbitros no llegan para coronar un proceso de reforma electoral, como había ocurrido en el pasado en el que los actores políticos revisaban las reglas y en función de ello designaban a los árbitros adecuados para administrarlas; pero no sólo eso, también por primera vez una de las tres principales fuerzas políticas queda fuera del arreglo. Ello constituyó un *handicap* negativo para los trabajos del nuevo Consejo General del IFE. Es decir, desde entonces se percibía un marco legal insuficiente para hacerle frente a los nuevos fenómenos que se habían detectado, pero además la nueva autoridad no contaba con todo el aval político necesario para desarrollar su tarea. El peor de los mundos.

En ese contexto llega la elección presidencial del año 2006. El nuevo Consejo General hace un esfuerzo por leer las nuevas circunstancias y arbitrar de la mejor manera posible: emite exhortos, acuerdos de neutralidad para los servidores públicos, decreta la así llamada tregua navideña para intentar contener las precampañas, actúa en las campañas negativas, en fin, ensaya rutas novedosas, más allá de la legislación para tratar de modelar una contienda que se estaba polarizando. Los resultados de la elección fueron los

peores posibles: la distancia entre el primero y el segundo lugar fue tan escasa que no fue posible a partir del conteo rápido diseñado por científicos muy notables, dar a conocer un ganador la noche de la elección. No sobra decir que dicho escenario estaba contemplado en un acuerdo con los partidos políticos. No hubo sorpresas.

A partir de ahí se sucedieron todo tipo de acusaciones y señalamientos que fueron minando, en un sector de la población, la credibilidad del proceso electoral. Éste no es el espacio para abordar los mitos que se construyeron en torno a esa elección, pero valga el repaso para situar en qué contexto se da la reflexión de la nueva Reforma Electoral. Los grandes agravios sistémicos tenían que ver, por un lado, con el papel que habían jugado los medios masivos de comunicación en la contienda, y por el otro, con lo que se llegó a juzgar como omisiones de la autoridad electoral para frenar expresiones de la polarización política que se vivía.

Hay que decir que el mito del fraude electoral sigue siendo eso: un mito. No ha sido posible documentarlo, simplemente porque no existió. En ese sentido, la reforma que nos ocupa, me parece, replantea genéricamente dos asuntos: un nuevo modelo de contienda electoral, y también un nuevo modelo de arbitraje político. Y aquí un asunto central a subrayar es que son estos los agravios que animaron el espíritu reformista. A diferencia, por ejemplo, de la reforma del año 89, en la que de lo que se trataba era de generar procedimientos y garantías que evitaran la comisión de nuevos fraudes electorales, en esta ocasión lo que se buscó fue generar mejores condiciones para el arbitraje electoral y cambiar el modelo de las campañas. Si la mitología del fraude se hubiera naturalizado entre los legisladores, seguramente hubiéramos encontrado múltiples revisiones de fondo que pusieran el acento en la falta de confianza en los procedimientos que lleva a cabo la autoridad electoral, y se hubieran dispuesto novedosos y estrictos candados en la logística electoral. Por fortuna para todos, me parece que ese ciclo ya se cerró. Hasta donde alcanzo a ver, las revisiones sustantivas tienen que ver con una redistribución de atribuciones antes que con una revisión procedural que ciertamente hubiera puesto en duda el desarrollo de la contienda presidencial del año 2006. Me explico.

II. Reformas

Tras la prohibición genérica de comprar tiempos políticos en los medios masivos de comunicación, existe la convicción de que el papel que jugaron los medios en las contiendas fue un factor de distorsión de la competencia. Por un lado, dada la evolución de las campañas, la exposición mediática se tornó indispensable para cualquier contendiente, se generó con ello una insana dependencia de los partidos hacia los medios. Por otro, la transferencia de recursos públicos a los medios masivos de comunicación llegó a significar más del 70% del financiamiento público a que tenían derecho los partidos. Y finalmente, los medios ejercían su poder ofreciendo tarifas diferenciadas según el partido contratante que se tratara. Había ahí una poderosa motivación para revisar el tema del acceso de los partidos políticos a los medios.

El segundo asunto que se planteó la reforma, desde mi punto de vista, tiene que ver con cómo dotar a la autoridad electoral de mejores instrumentos para normar la competencia política. El IFE, hasta entonces, había intentado modelar y reconducir la competencia a base de exhortos, que avalados por la calidad moral de su Consejo General, habían transitado con algún éxito. El problema es que los factores que atentaban contra el buen desarrollo de los comicios se habían multiplicado. Es decir, de ser una institución diseñada para arbitrar en el terreno de los partidos y candidatos, ahora tenía que intentar normar el comportamiento de otros actores. Programas sociales, promociones personales de funcionarios públicos, inserción de grupos corporativos en la contienda, mensajes políticos de los propios contendientes, comportamientos de los medios, etcétera, eran parte de la agenda imperfecta de la autoridad administrativa. Frente a ello, el legislador tomó cartas en el asunto, y le otorgó al IFE atribuciones para normar la contienda en su conjunto, atribuciones que rebasan con creces el modelo anterior. Para decirlo pronto: el IFE pasó de ser una autoridad que normaba, vigilaba y sancionaba al mundo de los partidos, a ser una autoridad que norma, vigila y sanciona el mundo de lo electoral. Se ensancharon las atribuciones.

Hay por supuesto retos formidables de implementación. La reforma no es sencilla y abre campos inéditos de actuación para la autoridad. Y aquí pudiéramos empezar a enumerar los pendientes de la reforma. Antes de abordar aspectos técnicos o procedimentales, vale la pena repasar las motivaciones de la reforma y sobre todo las reacciones tras la aprobación de las modificaciones constitucionales y legales. Insisto en que los grandes animadores de la Reforma fueron los agravios con los medios y con el árbitro. En consecuencia, los grandes cambios al modelo tienen que ver justamente con eso, con cómo reconvertir la relación de los partidos con los medios y cómo reinventar el arbitraje. Apunto por el momento que un factor que faltó revisar fue la actuación de los actores frente a las reglas y las instituciones. De eso hablaremos más adelante.

Una vez promulgada la Reforma, lo que hemos visto son actitudes inéditas. En el pasado, cada vez que las principales fuerzas políticas lograban un consenso, lo que seguía era la celebración del acuerdo, la multiplicación de adhesiones al arreglo primario. Hoy lo que hemos visto son poderosas señales de escepticismo emitidas no sólo por los actores afectados por las nuevas normas, sino incluso emitidas por los propios autores de la Reforma. De nuevo: el peor de los mundos.

Pareciera haber cierto arrepentimiento respecto de los alcances del nuevo arreglo. Y esa falta de solidaridad con las normas se ha expresado de manera primaria en el circuito de ciertos opinadores que ven tras una limitación comercial un atentado a la libertad de expresión. Por su parte, los partidos políticos han sido especialmente demandantes de las autoridades electorales al interponer un sinnúmero de quejas, que no sólo reflejan su incomodidad con la reforma que ellos mismos hicieron, sino que parecen estar retando cotidianamente a las autoridades para medir hasta dónde pueden llegar en la aplicación de la Reforma. Los congresos de algunos estados también han aprovechado la necesaria adecuación electoral a partir de la Reforma constitucional para hacer verdaderos ajustes de cuentas en contra de los institutos y comisiones electorales locales. El poder legislativo, al momento de escribir estas líneas, no había culminado aún todas las adecuaciones legales derivadas de la Reforma a la Constitución y quedar importantes asuntos pendientes. Y finalmente el poder ejecutivo retrasó lo más posible la entrega de la solicitud de ampliación presupuestal que en tiempo y forma interpuso el Consejo General del IFE ante la Secretaría de Hacienda. Con ello no sólo se pudo haber violado la legalidad al no ser claro cuál era la atribución legal de la SHCP para negar la solicitud de ampliación que trastoca el espíritu del artículo transitorio que mandataba al ejecutivo a atender sin más la solicitud del IFE, sino que claramente se le produjo un daño institucional a la autoridad al acortarle los tiempos para las licitaciones que deberá realizar.

Me parece que el conjunto de actitudes adversas a la Reforma, lo que acreditan es que si bien formalmente el acuerdo político fue un éxito toda vez que los actores más relevantes llegaron a un arreglo, pareciera que las élites no comparten el sentido y alcance

de las nuevas reglas. No es un problema menor. Por un lado es claro que hay que celebrar que tras una de las contiendas más polarizadas que se recuerden, los protagonistas del antagonismo hayan sido capaces de ponerse de acuerdo en normas fundamentales. Repaso. En 2003, para la renovación del Consejo General del IFE, no fueron capaces de producir un acuerdo que procesara de manera adecuada esa renovación. Que las reglas básicas lograran el consenso, era sin duda un dato político fundamental. Pero por el otro lado, insisto, el cúmulo de discrepancias, de los actores y autores de la reforma, pudieran estar acreditando que, sobre todo con relación al cambio de modelo de relación de los partidos y los medios masivos de comunicación, pudiera haber ciertas reconsideraciones. Sería preocupante que se confirmara el divorcio entre los acuerdos formales, parlamentarios, y el sentir y actuar de las élites.

Ahora bien, para enumerar otro tipo de faltantes a la Reforma, iniciaría con el Registro Federal de Electores. Si bien en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales hay novedades notables para avanzar en la depuración del padrón electoral, al darle vigencia a la credencial para votar con fotografía, sigue pendiente el desahogo de una añeja disposición constitucional: la creación de un registro nacional ciudadano. Sin dejar de reconocer los avances que tendrá sobre la calidad del instrumento electoral el hecho de que en lo inmediato millones de ciudadanos tengan que acudir a los módulos del IFE para actualizar sus datos, subsiste un problema estructural respecto de la fiabilidad de la información que ofrece el ciudadano.

Recordemos que la creación del padrón electoral obedeció a una decisión de coyuntura: era imposible depurar el registro de electores y se tomó la determinación de crear un padrón "base cero". Es decir, tirar a la basura todo lo previo y comenzar el esfuerzo registral desde el principio. Se estableció también, desde entonces, que la buena fe sería la base de construcción de dicho padrón, dado que el retraso en materia registral hacia en los hechos que muchos mexicanos carecieran de un documento de identidad. Así nació y creció el padrón electoral. Pero no debemos olvidar que desde aquella Reforma de 1989 el legislador estableció que el padrón electoral debía ser suplido por un

instrumento registral más robusto como lo es el Registro Nacional Ciudadano, es decir, un esfuerzo del Estado para darle consistencia a todas sus bases de datos y poder ofrecer un documento de identidad a sus habitantes, ya no basado en la buena fe, sino en la certeza de la correspondencia entre los datos ofrecidos por el ciudadano y las bases de datos generadas por el Estado mexicano. En los hechos, la credencial se ha convertido en el instrumento de identificación más recurrido por los mexicanos, pero sin duda vale la pena pasar de un documento de facto a un documento de derecho.

III. Registro Nacional Ciudadano

La creación de un Registro Nacional Ciudadano no sólo redundaría en una mejora estructural para el padrón de electores, sino también, y sobre todo, en la posibilidad de ofrecer el ejercicio pleno de un derecho de los mexicanos: el derecho a la identidad. Muchos serían los beneficios para la confección de políticas públicas, mucho el ahorro de recursos al desaparecer las duplicidades que hoy hay en la materia. Casi todas las instituciones pretenden crear bases de datos universales, y el problema es que esta multiplicación de esfuerzos no se traduce en un beneficio colectivo, ya que no hay diálogo entre las diversas bases de datos. Más bien se traduce en un sistema engoroso para los ciudadanos que tienen tantas claves de identificación como bases de datos institucionales. México tiene un gran pendiente en su modernización administrativa mientras siga siendo omiso en la creación de un solo instrumento de identificación ciudadana.

Solucionar eso también resolvería otra omisión de la reciente reforma electoral: el voto de los mexicanos en el extranjero. Una de las lecciones que dejó el ejercicio pasado es que el perfil del conjunto de ciudadanos que finalmente ejercieron su derecho al voto no se corresponde con el perfil del universo de nuestros migrantes. La modalidad vigente hizo que una minoría muy reducida del universo potencial de votantes recorriera toda la ruta para poder votar (estar inscrito en el padrón electoral, notificar al IFE, con un costo de entre 8 y 10 dólares, su intención de votar, ofrecer una dirección para recibir la boleta electoral, y reenviarla a la autoridad electoral). El IFE estimó en más de cuatro millones los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que contaban con credencial para votar con fotografía, sin embargo, sólo un poco más de 55 mil realizó el trámite.

Más allá del poco tiempo que tuvo la autoridad administrativa para la instrumentación del voto, lo que es una realidad es que la modalidad diseñada para ejercer el derecho al voto tendió a excluir a la gran mayoría de connacionales que viven fuera de nuestras fronteras. Los escasos trámites recibidos contrastan, por ejemplo, con el éxito en la emisión de

matrícula consular que ha tenido la Secretaría de Relaciones Exteriores, y no deja de ser paradójico que en una proporción importante el documento que utiliza el ciudadano para acreditar su identidad ante los consulados sea precisamente la credencial para votar con fotografía emitida por el IFE. Me parece que con la creación del Registro Nacional Ciudadano, se resolvería también la base de votantes, ya que la propia matrícula consular debiera ser sustituida por el nuevo documento de identidad, y éste a su vez sería el documento para votar.

Habría que revisar también las modalidades de emisión del voto, si bien el voto postal demostró que puede llegar a tener todos los elementos de seguridad, también es cierto que si hablamos de universos mayores, habría que replantear la propia emisión del sufragio.

IV. Carencias

Otro pendiente de la Reforma, desde mi punto de vista, tiene que ver con la cantidad de errores que se pudieron documentar en el llenado de las actas de escrutinio y cómputo. Partamos de la base que la comisión de dichos errores ha ido a la baja; de elección a elección decrece el número de dichos errores, pero aceptemos también que los errores no van a desaparecer por más que mejore la capacitación de los funcionarios de casilla. También es importante subrayar que todos los estudios que se han hecho de las actas del pasado proceso electoral han concluido que la distribución de esos errores es aleatoria y por tanto, no suponen un sesgo a favor o en contra de ninguna fuerza política. Los errores aritméticos distribuidos al decir de las actas comprueban la inexistencia del fraude.

Aquí el punto es plantear si vamos a ser capaces de convivir con dichas inconsistencias, o si se ha creado una nueva fuente de desconfianza. Si fuera el segundo caso, la salida que habría que poner sobre la mesa desde ya, es la adopción de urnas electrónicas. Es decir, mecanismos automatizados para la recepción del sufragio. La primera ventaja obvia es que no se equivocan a la hora de sumar, por otro lado, pueden llegar a representar un ahorro en el largo plazo ya que no se requerirían tantos funcionarios en las mesas directivas de casilla y, finalmente, podrían ofrecer resultados desde las casillas a una velocidad superior a lo que sucede en la actualidad. Por supuesto que supondría alguna inversión importante en el inicio, pero sobre todo supondría blindar de toda desconfianza al hardware y al software que se utilizarían. Simplemente dejo planteado el dilema. Porque si revisamos el mapa de problemas que los legisladores se plantearon resolver, no aparece por ningún lado el tema de los errores aritméticos.

En otro nivel de análisis, hay que consignar que la Reforma también dejó algunos pendientes sobre los que convendría definiciones más duras.

En lo institucional hay dos efectos que habría que soñar. Por lo que hace a la autoridad administrativa, la reforma constitucional la eleva como autoridad nacional única en materia de acceso a radio y televisión, y plantea también la obligación de coordinarse que ahora tienen las autoridades locales y federales en materia de fiscalización; pero no sólo eso, también abre la posibilidad de que las entidades suscriban convenios con el IFE para que éste asuma la organización de los comicios locales. Es de destacar que, sin llegar a la vieja idea de crear una suerte de Instituto Nacional de Elecciones, se avanzó en materia de radio y televisión, y en fiscalización.

Creo que convendría desahogar el otro debate: las formas deseables de federalismo electoral que podemos explorar. Y aquí me parece que no sólo sería posible sino deseable que se avanzara en materia de capacitación y organización electoral. Aprovechar la capacidad instalada que tiene el IFE para que mediante su servicio profesional electoral se pueda asumir la logística de los comicios. Habría sin duda ahorro de recursos, se aprovecharía mejor el capital humano del IFE, y no creo que ello vaya en desdoro de la autonomía de las entidades federativas.

Tengo para mí, sin embargo, que el arbitraje político local tiene que seguir siendo ejercido por autoridades locales. Por un lado, porque los consejos electorales locales expresan el consenso de la clase política local, cosa que por fortuna no ocurre necesariamente con el Servicio Profesional Electoral del IFE. Mientras que éste último puede ser removido por necesidades propias del servicio para mejorar el desempeño integral de ese cuerpo de funcionarios y esto se hace sin consulta ni con congresos locales o gobernadores, en el caso de las autoridades locales éstas sí obedecen, y que bueno que así sea, a los consensos que se dan entre las fuerzas políticas locales. Recordemos que el nombramiento de los consejeros locales lo hace el Consejo General, mientras a los consejeros distritales lo aprueban los 32 consejos locales. Por otro lado, llevar el arbitraje político local a la mesa federal, no sólo supondría un desgaste enorme para la autoridad federal (consejeros que dominaran no sólo la normatividad federal además de que fueran expertos en cada uno de los 32 códigos electorales locales) sino que me parece que eso sí atentaría flagrantemente en contra del espíritu del federalismo. Reitero que es importante

terminar de zanjar esa discusión y eventualmente poner las reglas claras en la materia.

Por lo que hace a la autoridad jurisdiccional, la reforma reconvierte a las salas regionales del TEPJF, las hace permanentes y les da facultades expresas para resolver en forma definitiva diversos recursos que se interpongan en comicios locales. En los hechos creo que esto sí tendrá un impacto sobre la vida de los tribunales electorales locales. Desde hace tiempo hemos asistido a la tendencia cada vez más acentuada de que los grandes litigios locales escalan pronto hacia la Sala Superior. Los tribunales locales dejaron de ser espacio de contención o resolución definitiva de controversias. Y ello no necesariamente por carencias o incompetencia de dichos órganos colegiados, sino sobre todo porque los partidos políticos privilegiaron en los hechos la interposición de recursos en el ámbito federal. Eso se acentuará con la entrada en funcionamiento de las cinco salas regionales y valdría la pena replantear la pertinencia de que existan estos espacios locales. Habría que reconocer el hecho de que por conveniencia o inercia, hoy los partidos apuestan a que la mejor pista para la solución de sus litigios es el ámbito federal, y que los tribunales locales se han convertido, en el mejor de los casos, en una primera ventanilla, que casi nadie considera como definitiva.

V. Financiamiento

Otro tema, sin duda polémico, que es importante abordar como posible área de oportunidad, es el que tiene que ver con el financiamiento público. Ya se ha dicho que fue gracias a la reforma de 1996 que se pudieron generar las condiciones materiales para que la pluralidad política del país se recreara bien; que gracias a esa apuesta de suficiencia en los recursos fue posible mantener alejados a los partidos de fuentes ilícitas de financiamiento. Sin embargo, una distorsión que encarna la fórmula es que el nivel de participación de la sociedad en los comicios resulta irrelevante a la hora de calcular el financiamiento. Es decir, si participa el 10% o el 90% del electorado, el monto a que tienen derecho no varía. ¿Cuál es el problema? Que se pueden llegar a generar

incentivos para propiciar una baja participación como estrategia electoral, o al menos, bajo la fórmula actual, los partidos no son corresponsables respecto del nivel global de participación de los electores.

En cambio, si hubiera una fórmula que premiara la bolsa en la medida que más ciudadanos salen a las urnas, y la castigara si el abstencionismo es relevante, me parece que habría incentivos colectivos para desarrollar campañas propositivas, y sobre todo, participativas. Adicionalmente creo que bajo la fórmula actual podríamos estar premiando el voto duro de los partidos, aquel que pueden movilizar en todas las jornadas comunitarias, y que éste sea suficiente para decidir una elección; en cambio, de la otra manera, los partidos tendrían que salir en busca del voto ciudadano o independiente con mejores argumentos.

No omito señalar que un riesgo implícito es colocar en la arena pública el tema del financiamiento a los partidos y hacer de la consigna de partidos más pobres un reclamo ciudadano poco reflexivo, pero me parece que, dado el cambio en la composición del gasto de los partidos que ya no tienen que hacer ninguna erogación a los medios masivos de comunicación, sería posible encontrar una fórmula que acentuara la corresponsabilidad de los partidos con el conjunto de electores.

Otro pendiente, que acaso se agrava con la implementación de la reforma electoral, es atender el reclamo de abaratizar el costo global de los comicios. Creo que sin poner en riesgo la operación de las autoridades sí se deberían plantear medidas que la hagan menos onerosa. Explotar al máximo la concurrencia para evitar duplicidades ahí donde no sean necesarias, mejorar mecanismos de coordinación, revisar la estructura de costos del propio IFE a la luz de las nuevas atribuciones que le confirió la reforma, son algunos temas que habrá que resolver.

Por otra parte, un gran tema que campea es replantear seriamente el tema de la autonomía. Advierto tres riesgos: por un lado la renovación anticipada de los consejos generales a nivel federal y a nivel local ha generado la percepción de que los órganos electorales se partidizan a pasos agigantados; ese me parece el riesgo menor en la medida que la trayectoria de quienes han sido nombrados y la propia dinámica de los órganos colegiados, espero, pronto desmientan, por

la vía de la acción colectiva, la idea de que ahora en lugar de consejeros se designan a embajadores, correas de transmisión de los partidos. Insisto, espero que esa idea sea desmentida por la vía de los hechos. No puede ser de otra manera: el mejor antídoto contra las famas públicas personales es la acción colectiva, la deliberación pública y abierta que enjuicia los asuntos por sus méritos y no por sus emissarios o patrocinadores. A eso hay que apostar.

Un segundo asunto relativo a la autonomía es esclarecer la capacidad de los órganos autónomos para interponer una controversia constitucional. Es un recurso central del que debieran disponer los órganos autónomos. La controversia interpuesta por el IFE al año 2007 era pertinente en la medida que podía arrojar luces sobre un tema no menor: si el poder legislativo en la revisión presupuestal podía o no etiquetar recursos de los órganos autónomos. En aquel entonces la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se pronunció sobre el fondo de la controversia, sino que resolvió formalmente que el IFE no estaba expresamente considerado en el artículo constitucional que enlista los sujetos que pueden iniciar una controversia y por tanto carecía de personalidad jurídica para interponer dicho recurso. Ojalá se supere la interpretación formal y podamos asistir a un debate sobre el fondo.

Por supuesto que siempre ha podido recortar e incluso incrementar los recursos presupuestales, pero abrir la posibilidad de que dicho poder pueda definir el monto de tal o cual programa, me parece que sí pone en tela de duda la efectividad de la autonomía que le confiere la Constitución, en este caso al IFE. Veamos. El proceso de construcción y deliberación del presupuesto del IFE supone un trabajo colegiado del que ni los partidos políticos, ni los consejeros del Poder Legislativo son ajenos. Es la única institución pública en que un presupuesto se discute anticipadamente con miembros del Poder Legislativo, por tanto, creo que la reforma bien se pudo haber pronunciado sobre un tema del diseño constitucional del IFE.

Y finalmente otro asunto que hubiera merecido alguna solución en la reforma es el otorgarle capacidad de iniciativa legislativa a las autoridades electorales. Ello me parece hubiera ayudado a un mejor aterrizaje de la reforma. Me explico. Luego de la reforma constitucional reciente, el IFE se vio obligado a expedir una

serie de reglamentos aun cuando en muchos casos no había un correlato legal, es decir, antes de que el Poder Legislativo culminara su labor de adecuaciones, la autoridad administrativa hubo de hacerle frente a las necesidades de la Reforma. Por otro lado, en la implementación se han detectado diversas inconsistencias del texto legal, que si el IFE tuviera capacidad de iniciativa, se hubieran podido subsanar a cabalidad, y no por la vía de la interpretación reglamentaria. Finalmente, me parece que también se hubiera podido acortar la distancia que hoy existe entre las expectativas de algunos legisladores respecto de lo que debía ser la Reforma, y la implementación que ha ido ensayando el IFE de la misma. Sobra decir que se fortalecería el diseño institucional del IFE en la medida que la figura de los consejeros del Poder Legislativo adquiriría un nuevo y sano protagonismo.

VI. Recapitulación

La reciente Reforma Electoral se inscribe en un amplio ciclo reformista que ha ido resolviendo de manera gradual diversos problemas del arbitraje político. En cada caso hubo un incremento de la confianza: de los procedimientos, a las instituciones; de las condiciones materiales de los partidos, a los nuevos modelos de competencia electoral, el procedimiento legislativo ha ido perfeccionando el entramado legal e institucional para un mejor desarrollo de las elecciones. Ahora bien, con todo, la salud de un sistema de partidos se mide no sólo por la fortaleza de las instituciones electorales, la claridad y exhaustividad de sus normas y reglas, sino sobre todo por el compromiso democrático de los actores políticos con dichas reglas e instituciones.

Si la pregunta de fondo que habría que hacerle a la Reforma motivo de este libro es si nos ha procurado, como sociedad, de los mecanismos y herramientas

para hacer manejable un resultado tan cerrado como el que tuvimos en 2006, me temo que la respuesta sería negativa. La vacuna contra un resultado así de cercano entre el primero y el segundo lugar en la elección presidencial no parece estar, no todavía, ni en las normas ni en las instituciones encargadas de su aplicación sino en el tercer vértice de ese triángulo problemático: los actores políticos.

En todo caso, si de proponer se trata, me imagino un escenario donde se desmonten los incentivos que tiene quien ha perdido por un puñado de votos, para cuestionar la institucionalidad. El tema en abstracto a mí me ha parecido siempre más costoso que aprovechable, pero quizás sea el momento de revisitar la segunda vuelta en la elección presidencial como una forma de construir resultados electorales menos inestables. No pierdo de vista que la distorsión del sistema de partidos es prácticamente ineludible porque las tercera fuerzas electorales pueden conseguir sobrerepresentaciones indeseables.

Pero, a cambio, en un resultado muy cerrado se puede conseguir civильdad en la conducta de los actores cuya esperanza seguirá fincada en la vía institucional hacia una segunda vuelta automática si la diferencia entre el primero y el segundo lugar no alcanza un monto pre establecido en la ley.

Segunda vuelta a la mexicana, quizás no para construir una mayoría absoluta artificial, pero sí para desactivar las conductas antisistémicas del perdedor. Por supuesto, no es la solución a todos los males, pero podría constituir una de carácter transitorio, mientras el proceso de maduración de los partidos y de los ciudadanos avanza. Ojalá nunca lleguemos a eso, pues significaría rendirnos ante la inmadurez de los actores.

Muchos son los méritos de la reforma, muchos los retos de implementación que tiene, pero acaso el mayor desafío que enfrenta, no es técnico, sino político: hacer crecer a los actores políticos y ganar, por la vía de los hechos, la solidaridad y confianza de la sociedad.