

Fepade: la historia como creadora de instituciones

Santiago Nieto Castillo y
Sandra Fabiola Valdez Méndez*

Introducción

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales es la institución del Estado mexicano encargada de perseguir, investigar y prevenir los delitos electorales. Desde su creación en 1994 ha transitado por varias etapas. La propuesta política de crear una instancia especializada en la procuración de justicia penal en materia electoral surge como uno de los principales reclamos de la oposición, poco después del proceso electoral federal de 1988. El conflicto postelectoral permitió impulsar una agenda amplia de reformas constitucionales y reconfigurar de manera profunda el sistema electoral, para dar dirección a una creciente diversidad política y dotar de mayor certidumbre los procesos electorales. José Woldenberg ha afirmado acertadamente que la transición a la democracia se dio a partir de dos elementos: la creación de un sistema de partidos plural y la edificación de la institucionalidad electoral (Woldenberg et al. 2000).

En ese contexto, el 6 de abril de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto que reformaba y adicionaba diversos pre-

* Santiago Nieto es abogado. Se ha desempeñado como titular de la Fepade y titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP. Sandra Fabiola Valdez Méndez fue directora de Información y Blindaje de la Fepade.

ceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM 2020, artículos 5; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60; y 73, fracción VI, base 3a.), en particular el artículo 41, que en su nueva versión contemplaba un “organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”, encargado de realizar la función estatal de organizar las elecciones federales. Nació el IFE, que vendría acompañado de una instancia judicial, el Tribunal Federal Electoral, como autoridad jurisdiccional en la materia.

Corolario de la reforma constitucional, el 15 de agosto de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se expedía el Cofipe y se adicionó el Título Vigésimocuarto al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en materia de fuero federal. El primer cuerpo normativo estableció el sistema electoral, la integración de las autoridades electorales, los medios de impugnación y las normas relativas al proceso electoral, así como la elaboración del listado nominal de electores. El segundo estableció un catálogo inicial de delitos.

Con el tiempo, quedó claro que la única constante en materia electoral era el cambio. En 1993, una nueva reforma electoral puso en el centro de atención el financiamiento y los primeros esquemas de fiscalización de los recursos de los partidos. Al año siguiente, otra ronda de cambios legales otorgó nuevas garantías al proceso electoral: una sala de segunda instancia al Tribunal Electoral y la presencia de visitantes extranjeros como observadores. Signo de los nuevos tiempos tras todos esos cambios, el 27 de enero de 1994, en sesión del Consejo General del entonces IFE, se dio lectura al Acuerdo Político Nacional que firmaron los ocho partidos políticos y sus candidatos a la presidencia de la República. El propósito era otorgar garantías para que el proceso electoral federal se realizara en “el marco de la legalidad y credibilidad”. El punto 7 del documento rezaba lo siguiente: “Para dar mayor garantía de legalidad al proceso electoral, se explorará ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales”.

El 19 de julio de 1994, a poco más de un mes de la jornada electoral, apareció en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reformó y adicionó diversos preceptos del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Se creó como unidad adminis-

trativa la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, con el nivel de subprocuraduría.

Hoy día, la Fepade es el organismo de la Procuraduría General de la República responsable de atender en forma institucional, especializada y profesional lo relativo a los delitos electorales federales contenidos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal (hasta antes de la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Delitos Electorales) y de los delitos electorales federales y, en algunos casos locales, previstos en la citada ley. Tanto la expedición del nuevo ordenamiento como la transición al sistema procesal penal acusatorio derivado de la reforma constitucional de 2008 hacen que la fiscalía se encuentre en una época de transición: investiga delitos electorales a partir de dos ordenamientos jurídicos diversos y lo hace con reglas procesales diferenciadas en razón de la fecha de presentación de las denuncias. En cualquier caso, su misión es garantizar las libertades del voto y equidad en todos los procesos electorales y generar seguridad, certeza jurídica y paz social durante los mismos.

¿Qué son los delitos electorales?

La Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, con lo que quedó atrás el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, que contenía las conductas tipificadas hasta ese entonces como delitos electorales. Con la entrada en vigor de la LGMDE, la Fepade ha desarrollado su función en dos vías: primero, atendiendo los casos iniciados bajo la implementación de la nueva ley; segunda, con el Código Penal en mano, ocupándose de los delitos cometidos antes de la publicación.

En ese contexto, hay que mencionar que los delitos electorales son aquellas acciones u omisiones que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función electoral y atentan contra las características del voto que debe ser universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible. Estas conductas pueden cometerse por diversos sujetos activos y las sanciones dependen de esta clasificación. A continuación, se enumeran algunas posibilidades:

- a) Cometidos por cualquier persona: alterar el Registro Federal de Electores y/o documentos relativos; apoderarse de material electoral; comprar votos; recoger credenciales para votar; obstaculizar el desarrollo normal de las votaciones o las tareas de los funcionarios electorales; realizar acciones de proselitismo durante la jornada; acarreo de votantes; votar más de una vez o sin cumplir los requisitos; impedir la instalación o cierre de casillas; realizar actos de temor o intimidación hacia el electorado; obstaculizar el traslado de paquetes y documentos públicos electorales; solicitar evidencia del voto; publicar resultados de encuestas durante el periodo de reflexión o la jornada electoral; proporcionar fondos provenientes del extranjero.
- b) Cometidos por servidores públicos: destinar apoyo a un candidato o partido en virtud de su encargo como servidor público; condicionar servicios públicos; obligar a subordinados a emitir su voto en algún sentido particular; coaccionar a sus subordinados para participar en eventos proselitistas; solicitar aportaciones de dinero a subordinados; negar información solicitada por autoridad competente.
- c) Cometidos por funcionarios electorales: inducir o ejercer presión sobre los electores; abstenerse de cumplir, sin causa justificada, las obligaciones como funcionario electoral; alterar resultados electorales; divulgar, de manera pública y dolosa, noticias falsas sobre la jornada; expulsar u ordenar el retiro de la casilla electoral de representantes de partidos.
- d) Cometidos por candidatos o funcionarios partidistas: realizar o distribuir propaganda electoral durante la jornada; obstaculizar el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma; abstenerse de rendir cuentas o realizar la comprobación o justificación de gastos ordinarios; comprar votos; ocultar, negar o alterar información que le sea legalmente requerida; utilizar facturas o documentos comprobatorios, alterando el costo real de los bienes.

Las sanciones establecidas en la LGMDE van de cincuenta a cinco mil días de multa y prisión de seis meses a quince años, según la falta. Sin embargo, al tratarse de delitos considerados “no graves”, es posible evitar ir a prisión. En el sistema tradicional, todos los indiciados

pueden solicitar la libertad bajo caución; en el nuevo, los delitos no ameritan prisión preventiva. Los autores consideran que esto no es del todo correcto en todos los supuestos. Más adelante se expondrán las implicaciones que tienen las sanciones y la “no gravedad” de esas conductas.

Cambios relevantes a la ley general en materia de delitos electorales

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma político-electoral que dio origen a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que fue promulgada a su vez el 23 de mayo de 2014. Entre los cambios más importantes destacan la incorporación de nuevos sujetos responsables como exconsejeras, exconsejeros, magistradas y magistrados electorales, la ampliación en la definición de documentos públicos electorales, el aumento en las sanciones por la posible comisión de delitos (particularmente por condicionar programas públicos o las aportaciones en dinero o en especie en las campañas existiendo alguna prohibición legal), el incremento de conductas —en especial, relacionadas con actos de temor e intimidación, tareas de fiscalización y rendición de cuentas y solicitud de aportaciones de dinero o en especie a los subordinados— así como lo relacionado con la figura de consulta popular.

Una de las grandes aportaciones de la LGMDE es establecer lineamientos para desarrollar mecanismos de coordinación y colaboración entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y el órgano político administrativo de la Ciudad de México. También por impulsar acuerdos de coordinación entre dependencias del gobierno federal y de las entidades federativas; implementar un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y profesionalización de los servidores públicos; establecer protocolos estandarizados para la Federación y las entidades federativas; recopilar e intercambiar datos y estadísticas de los delitos; formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables; fomentar la participación de la comunidad y de instituciones académicas que coadyuven en los procesos de evalua-

ción. Todo lo anterior ha llevado a la Fiscalía a proponer ante la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia la creación de una red nacional de coordinación y colaboración que aglutine a todos los componentes establecidos por la ley.

Última serie de cambios, la nueva ley establece que las procuradurías y fiscalías de los estados deberán contar con fiscalías especializadas en delitos electorales, y que los programas y acciones para prevenirlos se realizarán según el convenio de colaboración que suscriban la PGR y el INE. La LGMDE es un avance importante por lo siguiente: a) actualiza los tipos penales electorales conforme a los nuevos tiempos; b) integra un sistema nacional de procuración de justicia penal electoral encabezado por la Fepade; c) incorpora al sistema de procuración de justicia penal electoral a las demás autoridades electorales, en particular al INE, a fin de prevenir el delito.

Entender la procuración de justicia para entender los delitos electorales

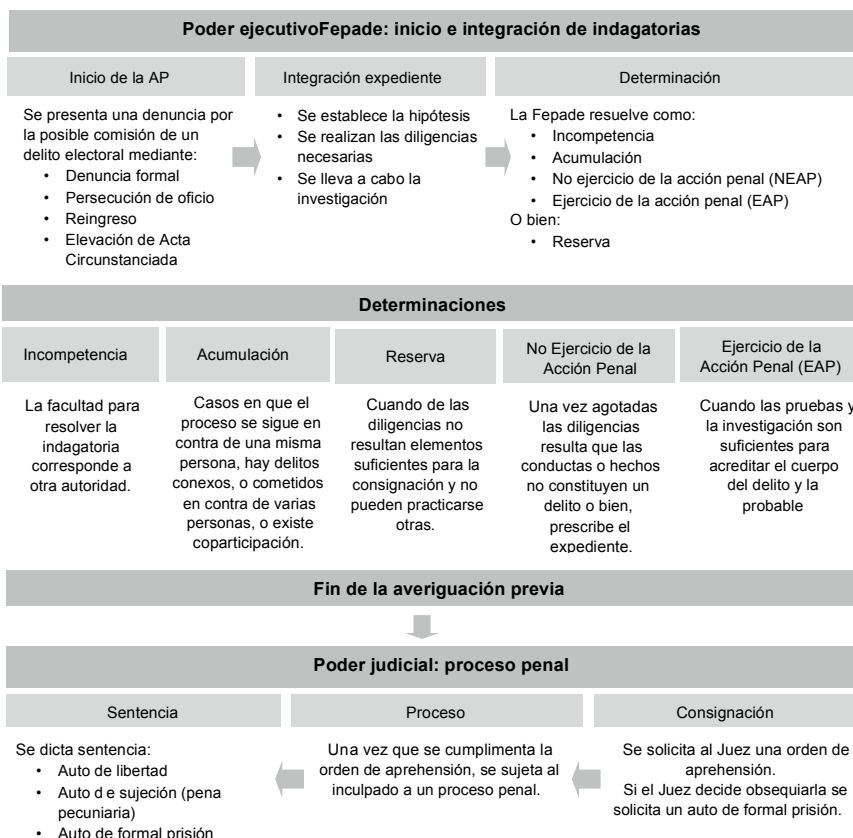
La procuración de justicia en México es un asunto complejo e inacabado. Rastrear el proceso que sigue un expediente desde la presentación de la denuncia hasta la imposición de una pena puede tomar diferentes caminos, es decir, no es un proceso lineal. A diferencia de lo que se cree, en ese camino intervienen al menos dos grandes entes: el ministerio público y el poder judicial (vía los jueces). Sin embargo, no son las únicas instancias; en el proceso intervienen policías ministeriales, defensores públicos, defensores particulares, jueces locales, fiscales locales, autoridades jurisdiccionales electorales, ministerios públicos adscritos a los juzgados, entre otros.

A continuación, se presenta un pequeño esbozo de lo que significa investigar y perseguir delitos electorales.

Como se observa en el cuadro 1, el proceso empieza con una denuncia materializada en averiguación previa o carpeta de investigación. Una vez que se da inicio a este expediente comienza una investigación por parte del agente del Ministerio Público de la Federación (AMPF). A partir de los resultados de la investigación, el AMPF determina (resuelve) de acuerdo con los tipos explicados en el cuadro 1.

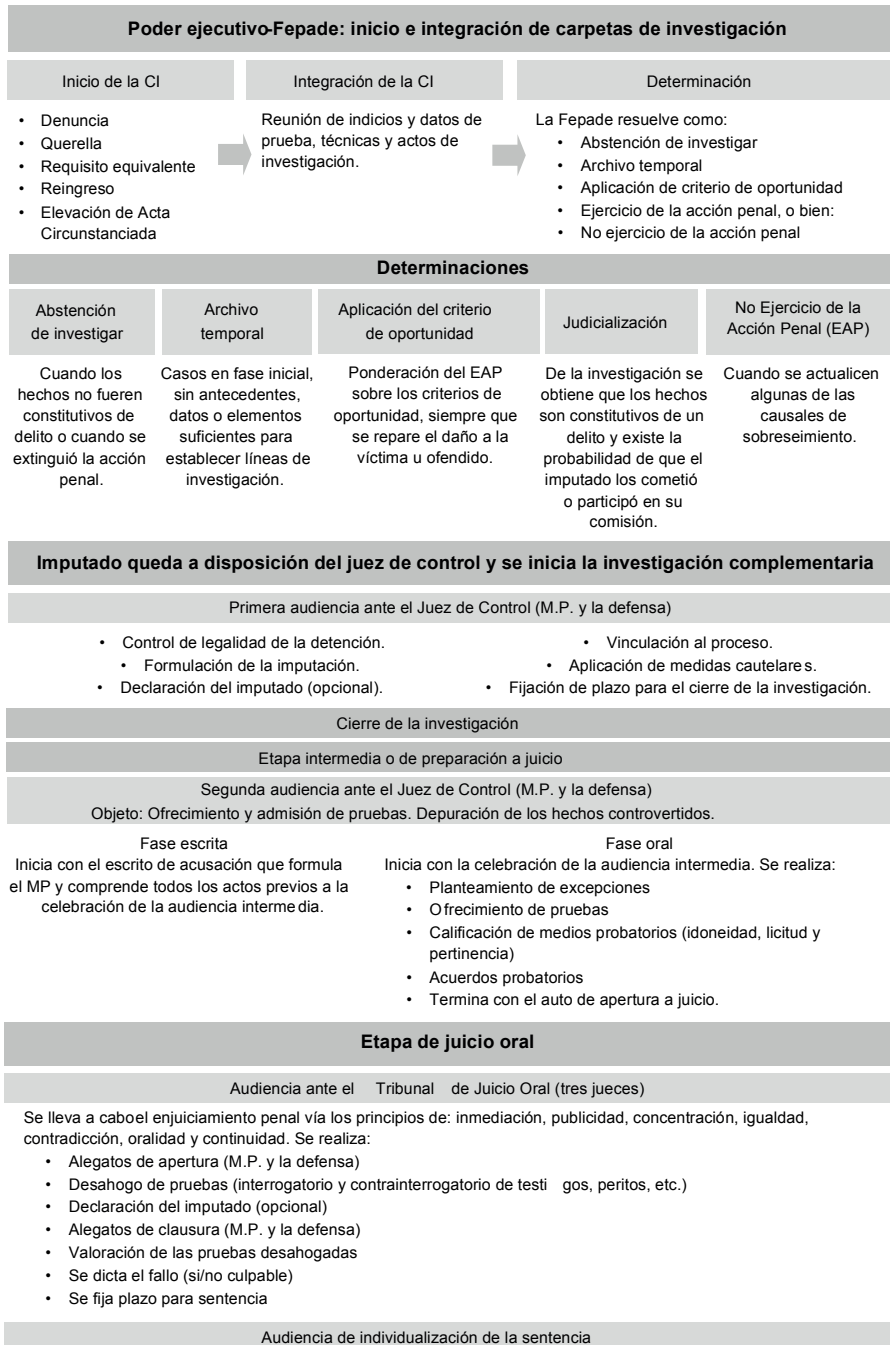
La consignación es un momento medular en la procuración de justicia. Una vez que el AMPF ejerce acción penal, el asunto cambia de espacio y de autoridad. El expediente se envía al juez, quien después de analizar las diligencias practicadas, las pruebas recabadas y los argumentos presentados, determina la existencia de un delito. Hecho lo cual, hay dos opciones: devolver el expediente al AMPF por contener observaciones de forma o fondo, o librar una orden de aprehensión en contra del responsable de la comisión de delitos, que conducirá a iniciar un proceso penal que concluirá con una sentencia condenatoria o absolutoria. En caso de que se niegue la orden de aprehensión, puede presentarse apelación ante el Tribunal Unitario. Si éste la confirma, el denunciante podría promover un juicio de amparo en contra de la resolución. Ha habido casos en que se han presentado demandas de amparo, juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y controversias constitucionales en contra de la actuación de la Fepade. Los autores consideran que eso es resultado de la actividad que se está desarrollando en el ámbito de la procuración de justicia penal electoral.

Cuadro 1. Proceso de procuración de justicia (sistema tradicional)



Ahora bien, los pasos descritos arriba corresponden al sistema procesal penal tradicional. En el nuevo arreglo, producto de la reforma constitucional de 2008 y que entró en vigor de forma plena en el país en 2016, el procedimiento tiene diferencias. Por el momento, la Fepade debe integrar sus indagatorias con ambos modelos procesales. En el nuevo sistema, una vez recibida la denuncia es analizada por la Unidad de Atención Inmediata. La policía federal ministerial o la policía federal deben realizar la investigación en coordinación con el ministerio público. De encontrarse elementos, se remite a la Unidad de Litigación para solicitar la audiencia inicial y pasar a la etapa procesal ante el juez de control, siendo ésta la primera de tres fases en que se divide el proceso penal, que concluye con el juicio oral. Hay salidas alternativas a lo largo de todo el proceso: suspensión condicional, criterios de oportunidad, entre otros. El modelo se desarrolla en el cuadro 2.

Cuadro 2. Proceso de procuración de justicia (sistema penal acusatorio)



Evolución de los delitos electorales

Desde la creación de la Fepade en 1994, y hasta el 31 de diciembre de 2018, se iniciaron 29,147 expedientes por la probable comisión de delitos electorales.¹ El año con mayor incidencia fue 2016, con 3,734 expedientes iniciados.

Tabla 1. Expedientes iniciados, 1994-2018

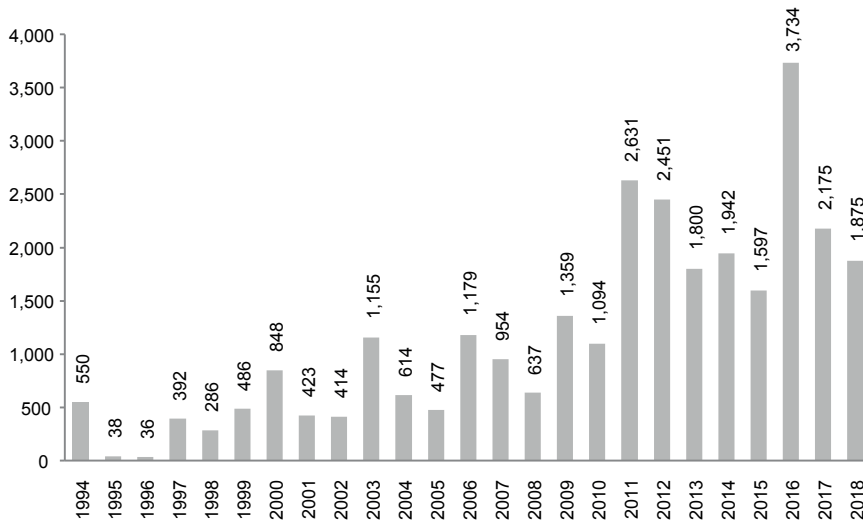
Año	Expedientes iniciados
1994	550
1995	38
1996	36
1997	392
1998	286
1999	486
2000	848
2001	423
2002	414
2003	1,155
2004	614
2005	477
2006	1,179
2007	954
2008	637
2009	1,359
2010	1,094
2011	2,631
2012	2,451
2013	1,800
2014	1,942
2015	1,597
2016	3,734
2017	2,175
2018	1,875
Total	29,147

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, informes del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

¹ Se incluyen carpetas de investigación iniciadas en 2015, 2016, 2017 y 2018.

Los datos indican que se han iniciado en promedio 1,166 averiguaciones previas y/o carpetas de investigación al año durante la existencia de la Fepade. Como se observa en la gráfica 1, los años con elección federal —en especial con elección presidencial— presentan un aumento en el número de expedientes iniciados. El 48.6% de los casos se concentran en hechos ocurridos entre 2011 y 2016. Lo anterior significa que hay una presencia cada vez mayor de conductas que dañan el adecuado proceso electoral, mismas que se reflejan en la presentación de denuncias mediante los diferentes mecanismos institucionales.

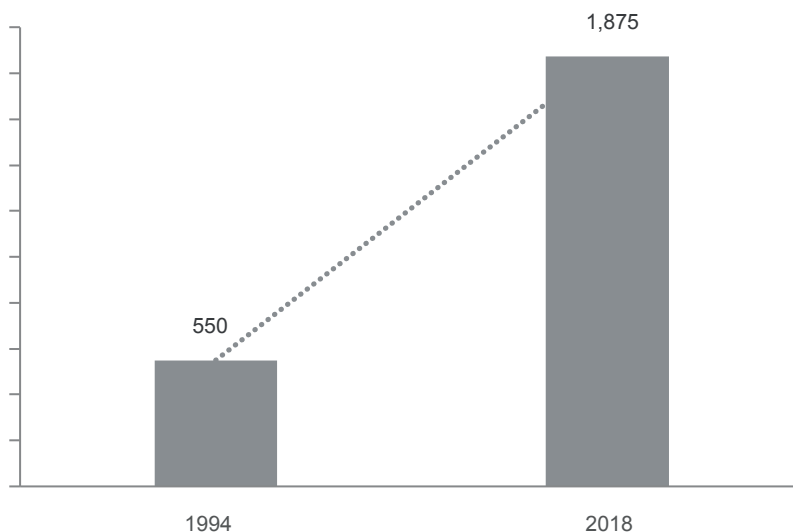
Gráfica 1. Número de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación iniciadas, 1994-2018



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e Informes Mensuales.

La Fepade, en sus veinticinco años de existencia, ha participado en cinco elecciones presidenciales. El número de expedientes iniciados en 2018 (último año con elección presidencial) significó un crecimiento de 240.9% en comparación con 1994, es decir, 3.4 veces más expedientes iniciados. El comportamiento se revierte al compararlo con su inmediato anterior (2012), cuando el número de expedientes decreció -23.5% en 2018.

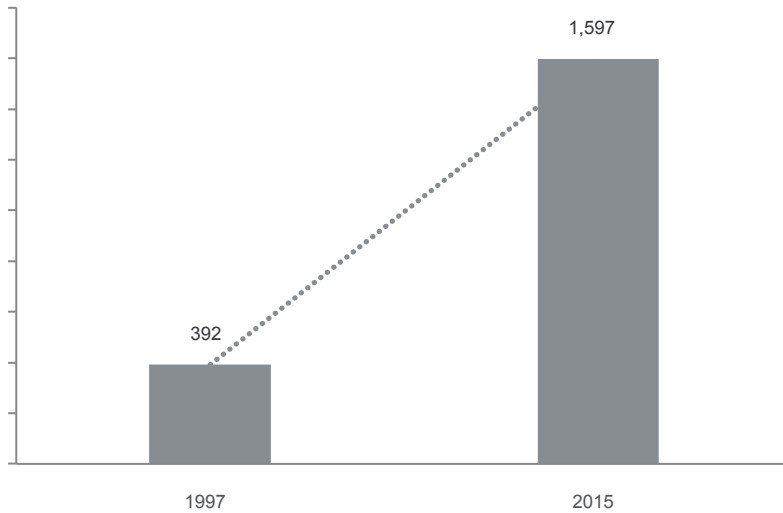
Gráfica 2. Inicios de averiguaciones previas en elecciones presidenciales 1994 vs. 2018



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e Informes Mensuales.

En el mismo lapso de vida, la Fepade ha participado en otras cuatro elecciones, éstas, intermedias para elegir diputados federales. En 2015 se iniciaron 1,597 expedientes, mientras que en 1997 fueron 392; esto es, 4.1 veces más (aumento de 307% en veinticinco años).

Gráfica 3. Comparativo de averiguaciones previas iniciadas, 1997 vs. 2015



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e Informes Mensuales.

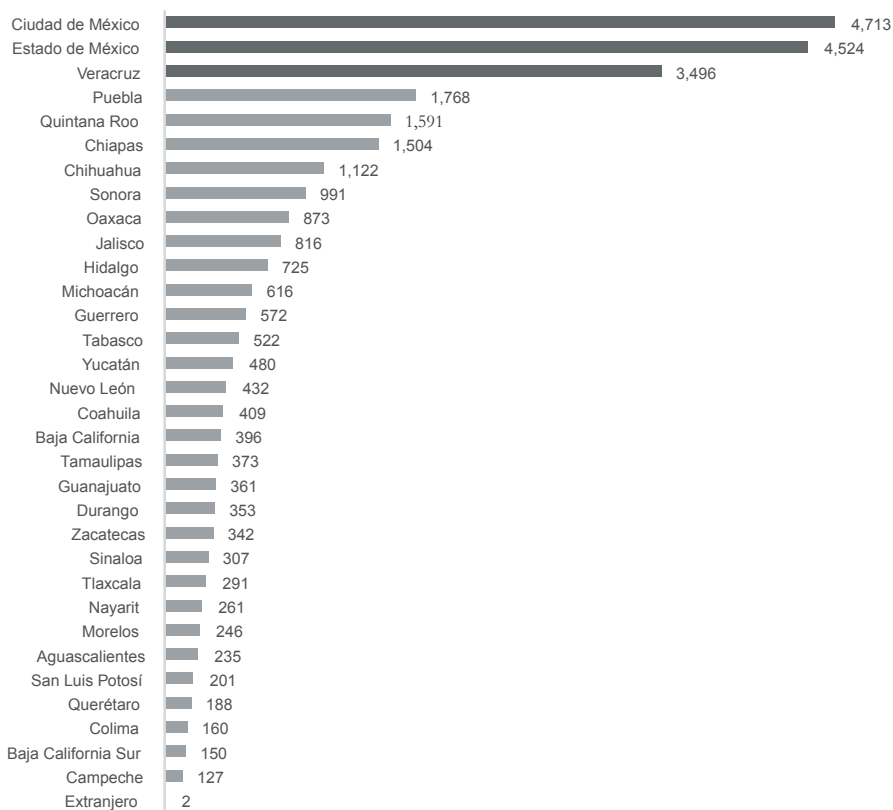
Último elemento relevante de la nueva ley, los expedientes iniciados se incrementaron de 2015 a 2016 y de 2017 ya se alcanzó el nivel de 2015. El dato importa pues, por vez primera, en un año en el que no hay elección federal, se presentan más inicios de expedientes. Es necesario recordar que 2016 atestiguó catorce procesos electorales ordinarios, por lo que, en teoría, debió registrarse la mitad de expedientes que en un proceso electoral federal que abarca todo el país. Sin embargo, esto no fue así. Los autores consideran que el incremento se debe a que los modelos de atención ciudadana han mejorado, incluyendo el despliegue ministerial en campo, así como los nuevos tipos penales. En consecuencia, la Fepade debe mejorar sus sistemas de integración ante el cúmulo creciente de asuntos.

Incidencia delictiva por entidad federativa

La historia de los delitos electorales puede observarse también en su comportamiento estatal. Analizar esas conductas permite identificar

los espacios territoriales de mayor incidencia. Así, se ha observado que las entidades federativas con mayor número de expedientes iniciados son la Ciudad de México (16.2%), el Estado de México (15.5%) y Veracruz (12.0%). Estos tres territorios concentran 43.7% de los expedientes iniciados en veinticinco años de vida institucional.

Gráfica 4. Inicios de averiguaciones previas por entidad federativa, 1994-2018



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e informes del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

Un ejercicio adicional de identificación territorial es agrupar por circunscripción electoral para saber más sobre las zonas geográficas con mayor presencia de conductas que atentan contra el adecuado funcionamiento de los procesos electorales. El resultado es que la cir-

circunscripción 3 concentra el mayor número de averiguaciones previas, con 29.5% (8,593); la circunscripción 4 suma 26% (7,590), mientras que la circunscripción 5 aglutinó 20.7% (6,025).

Tabla 2. Expedientes iniciados por circunscripción, 1994-2018

Circunscripción	Entidad federativa	Expedientes
1	Baja California	396
	Baja California Sur	150
	Chihuahua	1,122
	Durango	353
	Jalisco	816
	Nayarit	261
	Sinaloa	307
	Sonora	991
	Subtotal	4,396
2	Aguascalientes	235
	Coahuila	409
	Guanajuato	361
	Nuevo León	432
	Querétaro	188
	San Luis Potosí	201
	Tamaulipas	373
	Zacatecas	342
	Subtotal	2,541
3	Campeche	127
	Chiapas	1,504
	Oaxaca	873
	Quintana Roo	1,591
	Tabasco	522
	Veracruz	3,496
	Yucatán	480
	Subtotal	8,593

Continuación

Circunscripción	Entidad federativa	Expedientes
4	Ciudad de México	4,713
	Guerrero	572
	Morelos	246
	Puebla	1,768
	Tlaxcala	291
Subtotal		7,590
5	Colima	160
	Hidalgo	725
	Estado de México	4,524
	Michoacán	616
Subtotal		6,025
Total		29,145

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e informes del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

De acuerdo con la división territorial propuesta, se tiene que los problemas se acentúan en el sur del país, en especial en la circunscripción 3, seguida por la 4. En conjunto, suman 55.5% de los expedientes iniciados por la Fepade.

Mapa 1. Circunscripciones electorales de México



Los datos muestran también las entidades federativas con mayor número de casos. Sin embargo, es común que en estados más poblados se inicien más expedientes que en otros con menos habitantes. De ahí que se busque eliminar ese efecto para hacer un comparativo más certero sobre las condiciones delictivas en la entidad. Con ese objetivo a la vista, la Fepade ha calculado el número de expedientes iniciados por cada cien mil habitantes. Los resultados se presentan en la tabla 3.

Tabla 3. Incidencia delictiva estatal por cada cien mil habitantes, 1994-2018

Entidad	Población	Expedientes	Incidencia delictiva
Quintana Roo	1,501,562	1,591	106.0
Ciudad de México	8,918,653	4,713	52.8
Veracruz	8,112,505	3,496	43.1
Sonora	2,850,330	991	34.8
Chihuahua	3,556,574	1,122	31.5
Chiapas	5,217,908	1,504	28.8
Puebla	6,168,883	1,768	28.7
Estado de México	16,187,608	4,524	27.9
Hidalgo	2,858,359	725	25.4
Yucatán	2,097,175	480	22.9
Tlaxcala	1,272,847	291	22.9
Colima	711,235	160	22.5
Nayarit	1,181,050	261	22.1
Oaxaca	3,967,889	873	22.0
Tabasco	2,395,272	522	21.8
Zacatecas	1,579,209	342	21.7
Baja California Sur	712,029	150	21.1
Durango	1,754,754	353	20.1
Aguascalientes	1,312,544	235	17.9
Guerrero	3,533,251	572	16.2
Campeche	899,931	127	14.1
Coahuila	2,954,915	409	13.8

Continuación

Entidad	Población	Expedientes	Incidencia delictiva
Michoacán	4,584,471	616	13.4
Morelos	1,903,811	246	12.9
Baja California	3,315,766	396	11.9
Tamaulipas	3,441,698	373	10.8
Jalisco	7,844,830	816	10.4
Sinaloa	2,966,321	307	10.3
Querétaro	2,038,372	188	9.2
Nuevo León	5,119,504	432	8.4
San Luis Potosí	2,717,820	201	7.4
Guanajuato	5,853,677	361	6.2
Total	119,530,753	29,145	24.4

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e Informes Mensuales. Encuesta intercensal 2015, INEGI.

De acuerdo con los datos históricos de la Fepade, la entidad federativa con la mayor incidencia delictiva es Quintana Roo con 106 expedientes iniciados por cada cien mil habitantes, en su mayoría relacionados con la alteración del Registro Federal de Electores. En el rubro de incidencia media se encuentran Ciudad de México, Veracruz, Sonora y Chihuahua. Al traducir la tabla a un mapa, la misma información se ve así:

Mapa 1. Circunscripciones electorales de México



Delitos electorales de mayor presencia

Hasta ahora, se han dado algunos ejemplos de delitos electorales. También se ha mostrado su comportamiento histórico, del que destaca que, en elecciones federales, sobre todo presidenciales, aumenta la incidencia. Se desarrolló un modelo de identificación estatal sobre la comisión de esas conductas, ponderando por la población. El resultado fue que, aunque en términos absolutos la Ciudad de México, el Estado de México y Veracruz tienen una presencia mayor, al hacer la ponderación Quintana Roo es la entidad de mayor incidencia, a la que se suman Sonora y Chihuahua.

La pregunta ahora es: ¿cuáles son los delitos electorales con mayor presencia en las averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas? La Fepade tiene registrados alrededor de veintinueve mil delitos en los expedientes.² Las diez faltas más frecuentes en los expedientes concentran 93.5% de todos los registros. De éstos, el de mayor frecuen-

² El número de delitos es mayor al número de expedientes debido a que un expediente puede incluir más de un delito.

cia es alterar el Registro Federal de Electores, con 13,575 casos (56% del total). Le siguen, entre otros, apoderarse de material electoral; destinar apoyo a un candidato en virtud de su función de servidor público; comprar votos; condicionar programas públicos; recoger credenciales para votar; obligar a los subordinados a votar en algún sentido; obstaculizar el desarrollo normal de las votaciones y realizar actos de proselitismo fuera de tiempo.

Alterar el Registro Federal de Electores constituye el delito más frecuente. La explicación podría residir en las denuncias que el INE presenta por las inconsistencias halladas en sus registros, debido a movimientos masivos de personas de un lugar a otro (conocido como domicilio irregular o turismo electoral), o por el cambio de identidad que hacen o pretenden hacer los ciudadanos cuando solicitan una credencial para votar con datos diferentes a los reales. En tiempos recientes, la Fepade actúa de forma conjunta con el INE para perseguir la usurpación de identidad. Pero el hecho más significativo es que, a partir de la reforma de 2014, la alteración del Registro Federal de Electores se ha reducido como conducta delictiva más denunciada del 92% al 56%. Lo anterior se explica por el cambio de política ministerial para atender temas estrictamente electorales, así como la mejora de los Sistemas de Atención Ciudadana, la implementación del Despliegue Ministerial, todo esto relacionado con el proceso electoral. Ello implica un cambio cualitativo en la persecución del delito electoral. La Fepade ya no solo es la cuidadora de los datos del RFE, sino una institución que combate otras conductas delictivas que inciden en la democracia mexicana.

No obstante, destaca el número de casos por hacerse de materiales y usar recursos públicos para apoyar a candidatos o partidos. En este ámbito se está frente a tres conductas que impiden el adecuado funcionamiento electoral desde tres ópticas particulares, que conviven en los procesos electorales: modificar los registros de votación, impedir se realice la jornada mediante el mal uso de materiales electorales e intervenir institucionalmente en apoyo de algún partido. La combinación de estos tres casos muestra la complejidad indudable de los procesos electorales vistos desde la procuración de justicia penal electoral, traducida también en la clasificación de sujetos activos y penas.

Averiguaciones previas y/o carpetas de investigación determinadas

La Fepade ha determinado³ 31,929 averiguaciones previas y/o carpetas de investigación en veinticinco años de existencia. Durante 2017 se resolvió el mayor número de casos (4,166), seguido por 2016 (3,813).

Tabla 4. Averiguaciones previas determinadas

Año	Expedientes resueltos ³
1994	225
1995	347
1996	40
1997	166
1998	322
1999	430
2000	536
2001	770
2002	822
2003	1,118
2004	1,022
2005	851
2006	1,174
2007	859
2008	1,118
2009	1,247
2010	1,420
2011	1,779
2012	2,359
2013	1,667

³ La determinación es la resolución del expediente. Ésta puede darse en cinco sentidos: consignación (ejercicio de la acción penal), no ejercicio de la acción penal, reserva, acumulación e incompetencia.

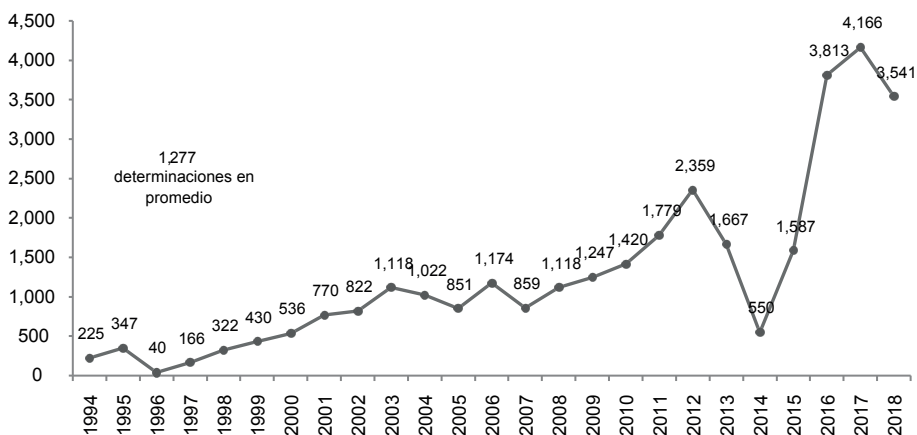
Continuación

Año	Expedientes resueltos*
2014	550
2015	1,587
2016	3,813
2017	4,166
2018	3,541
Total	31,929

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, información del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

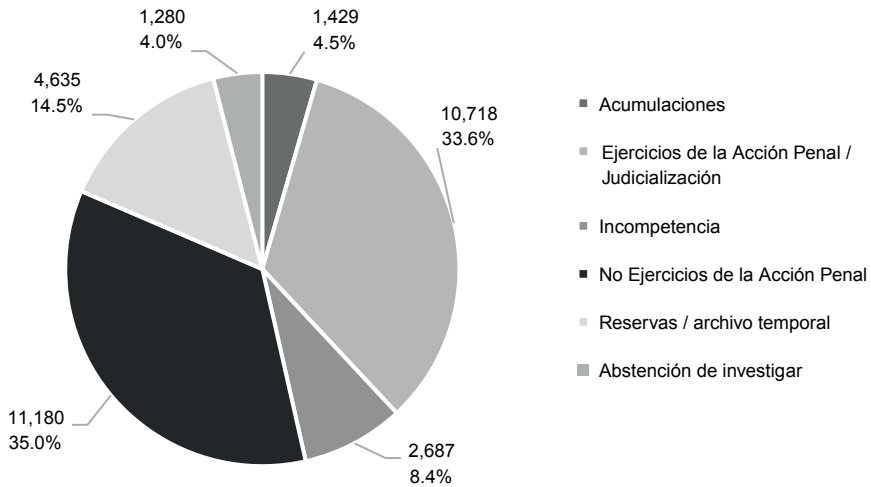
* Se incluyen determinaciones de carpetas de investigación como judicialización, no ejercicio de la acción penal, acumulación, abstención de investigar, incompetencia y archivo temporal.

Gráfica 5. Expedientes determinados



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, información del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

Gráfica 6. Determinación de expedientes



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, información del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

Como se observa en la gráfica 6, del total de expedientes determinados por la Fepade, 33.6% corresponde a consignaciones o judicializaciones (10,718), mientras que 35% son No Ejercicios de la Acción Penal, 14.5% reservas, 8.4% incompetencias y 4.5% acumulaciones.

Consignaciones y/o actualizaciones

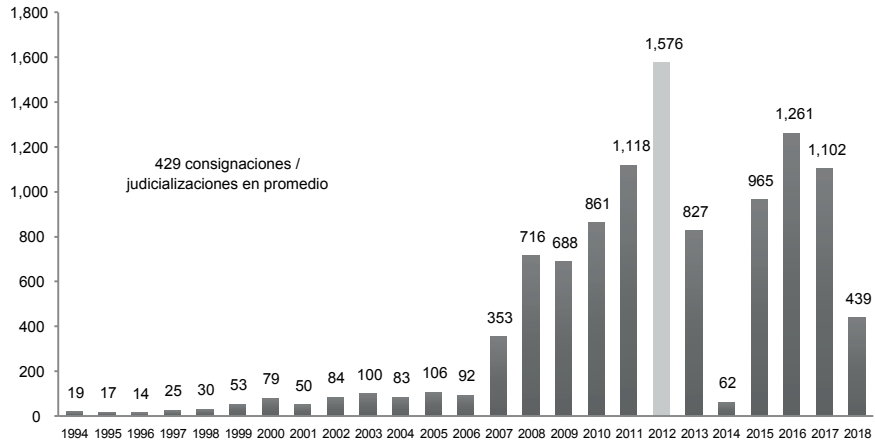
Uno de los grandes objetivos de las instituciones procuradoras de justicia es la consignación de expedientes. Esto sucede cuando el AMPF resuelve, mediante las diligencias realizadas y las pruebas recabadas, la existencia de un delito electoral. Entre 1994 y 2018, la Fepade ha consignado y/o judicializado 10,720 expedientes.

Tabla 5. Expedientes consignados y/o judicializados por agentes del ministerio público de la federación adscritos a la Fepade, 1994-2018

Año	Consignaciones
1994	19
1995	17
1996	14
1997	25
1998	30
1999	53
2000	79
2001	50
2002	84
2003	100
2004	83
2005	106
2006	92
2007	353
2008	716
2009	688
2010	861
2011	1,118
2012	1,576
2013	827
2014	62
2015	965
2016	1,102
2017	439
Total	10,720

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, información del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

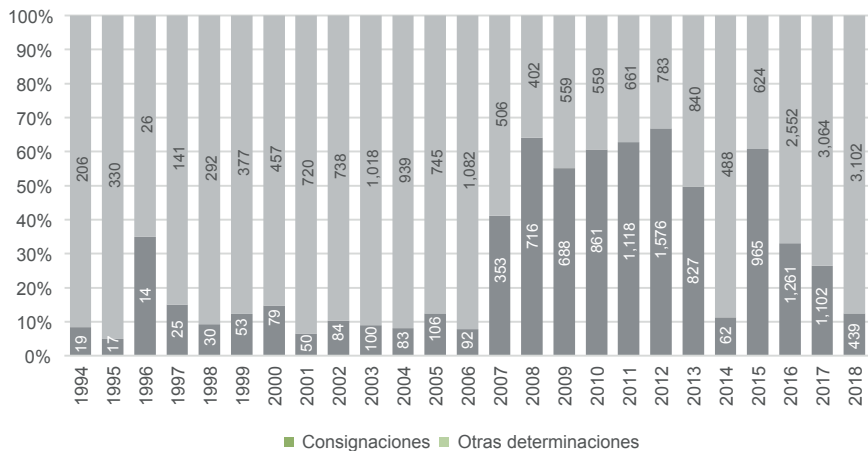
Gráfica 7. Histórico de consignaciones y/o judicializaciones



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, información del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

Como se muestra en la gráfica 7, a partir de 2007 hay una proporción cada vez mayor de consignaciones respecto del resto de las determinaciones. Estos datos se acentúan en el periodo comprendido de los años 2008 a 2012 y posteriormente en 2015. Durante 2016 se superó lo obtenido en 2011 y se sitúa como el segundo mejor año.

Gráfica 8. Proporción de consignaciones con respecto a otras determinaciones



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, informes del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

Órdenes de aprehensión y sentencias, el otro lado del proceso de procuración de justicia

Aquí puede cerrarse el tema del ejercicio de una de las atribuciones más importantes de la Fepade: investigar los delitos electorales. En esta etapa el trabajo ministerial concluye en buena medida. Lo que sigue es que el expediente consignado queda en manos de un juez para su análisis y posterior resolución. En este sentido, el titular del juzgado decide en función de dos posibilidades: a) librar la orden de aprehensión por considerar que hay elementos necesarios para la comprobación de un delito electoral; b) devolver el expediente al AMPF por contener errores de forma o fondo.

De acuerdo con los datos disponibles, de 2007 a 2017, se libraron 5,431 órdenes de aprehensión derivadas de las consignaciones realizadas. Eso no es todo: una vez que se libra la orden, es necesario cumplimentarla con el apoyo de instituciones de seguridad. En este mismo recuento, se tiene un cálculo aproximado de 1,884 órdenes de aprehensión cumplimentadas. Es importante mencionar que la Fepade carece de policía propia, el cumplimiento de las órdenes de aprehensión depende de la Policía Federal Ministerial. Desde 2015 se generó una política de acercamiento con la Policía Federal y la Policía Federal Ministerial lo que derivó en un programa de mandamientos judiciales.

El cumplimiento de las órdenes de aprehensión da inicio a los procesos penales que culminarán con la declaración de una sentencia y la imposición de una condena. Entre 1994 y 2018 se dictaron 2,169 sentencias; 2,007 condenatorias y 162 absolutorias. El 92.5% de las decisiones jurisdiccionales son a favor de la labor de persecución que realizan los AMPF adscritos a la Fepade.

Retos para la procuración de justicia penal electoral

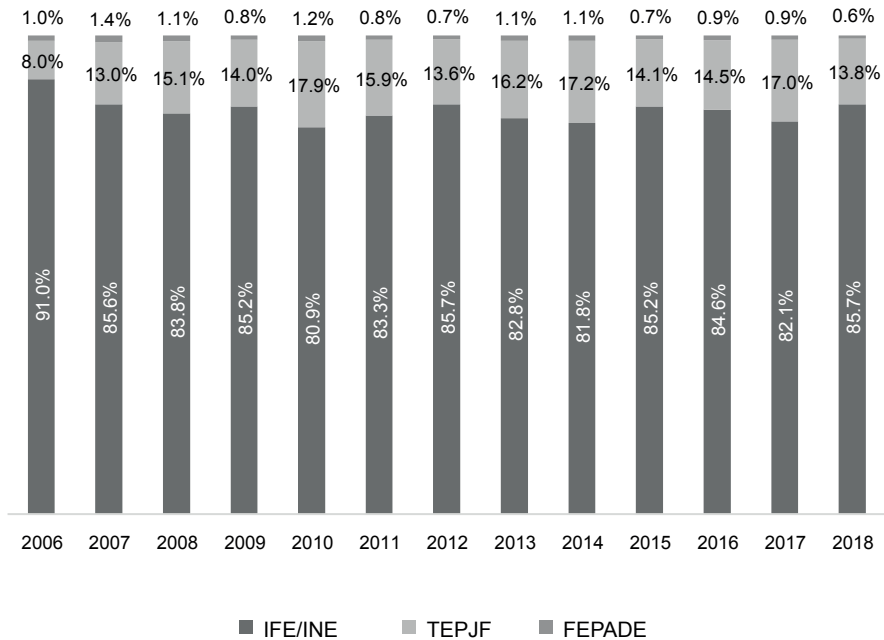
Se ha intentado mostrar que la procuración de justicia penal electoral es un asunto complejo. La configuración normativa e institucional se traduce en retos y barreras importantes:

1. *División del proceso.* En él se encuentran involucrados dos grandes espacios y autoridades. Por un lado, el AMPE, que se encarga de integrar los expedientes de manera tal que se identifique claramente el delito cometido. Por otro lado, el ámbito jurisdiccional, que analiza la integración del expediente y determina la existencia o no de un delito. Los resultados no dependen por completo del trabajo de la Fepade, sino que pasan a un umbral diferente, como el policial para la investigación y el cumplimiento de las órdenes de aprehensión y el jurisdiccional. La emisión de órdenes de aprehensión, procesos penales y sentencias no son competencia de la institución. Su participación se reduce a una suerte de acompañamiento que acelere el proceso de resultados materializados.
2. *No especialización jurisdiccional en la materia penal electoral.* En México no hay un cuerpo de jueces especializados en materia penal electoral. Es decir, los titulares de los órganos jurisdiccionales federales reciben una gama muy amplia de asuntos, desde casos de secuestro, delincuencia organizada, portación de armas, delitos patrimoniales y hasta financieros. Al no haber prioridad de los asuntos electorales y mejor entendimiento de las particularidades de estas conductas, puede llevar a una manera diversificada de resolverlos. Se ha encontrado que el criterio de dos jueces varía tratándose del mismo caso; no hay criterios uniformes para juzgar esas conductas. Los delitos electorales conllevan un nivel de complejidad mayor, de ahí la necesidad de contar con un cuerpo especializado. En los casos más absurdos, jueces federales han llegado a sostener que el INE no es una instancia federal, por lo que han declinado competencia al fuero común. Ello ejemplifica muy bien el nivel de desconocimiento de la materia electoral. Así como hay una instancia investigadora especializada, es necesario contar con jueces especializados; en todo caso, contar al menos con un juzgado especializado en materia penal electoral por circunscripción.
3. *Delitos no graves, desincentivos.* El hecho de que los delitos electorales no sean graves y, por tanto, se alcance siempre la libertad bajo caución o la conmutación de la pena (con penas no privativas de la libertad) genera desincentivos para conseguir que disminuya la comisión de esas conductas. Ello porque se genera la percepción de que, aunque la autoridad investigue, consigne y el juez

decida librar una orden de aprehensión y ésta se cumplimente, la pena puede solventarse de manera pecuniaria sin necesidad de ser internado en un centro penitenciario. En el caso particular de los delitos electorales que tienen implícito el factor político y su orientación al logro de objetivos político-electorales, sería importante explorar la posibilidad de establecer penas que generen incentivos para evitar su comisión, más allá del factor económico.

4. Es claro que elevar las penas no trae aparejada la disminución de la incidencia delictiva, pero al menos manda un mensaje social de que los delitos electorales son considerados como un tema de vital importancia, de ahí que, eventualmente, deban subir las penas. Existen conductas como el peculado electoral, el uso de recursos ilícitos en las campañas o los actos de temor a los electores, o recientemente los casos de violencia política de género que debían ser considerados como graves, cuando involucran redes de corrupción como medio comisivo sin que hasta el momento la normatividad los recoja en esos términos.
5. *Violencia política de género.* Un problema relacionado con los procesos electorales de 2015 y 2016 fue el incremento constante de denuncias por violencia política de género, derivadas de una reacción negativa surgida de lo más profundo de sectores misóginos de la sociedad a partir de la paridad de candidaturas entre mujeres y hombres. En 2015 fueron treinta y ocho casos; en 2016 aumentaron a ciento veintidós contando los del año anterior. Sin embargo, no hay un tipo penal que permita combatir de forma oportuna dichas prácticas.
6. *Presupuesto.* Al analizar de manera comparada el Presupuesto de Egresos de la Federación para el periodo 2006-2018, así como el proyecto de presupuesto para 2015, se observa que de todas las instituciones ligadas a lo electoral —INE, TEPJF y Fepade—, esta última es la que menos presupuesto recibe. En 2007, por ejemplo, sus recursos sumaron 1.4% del total destinado a lo electoral, mientras que en 2018 fue de 0.6%. Por su parte, el INE tuvo en todos los años al menos 80%.

Gráfica 9. Comparativo presupuestal de las instituciones electorales (a precios corrientes)

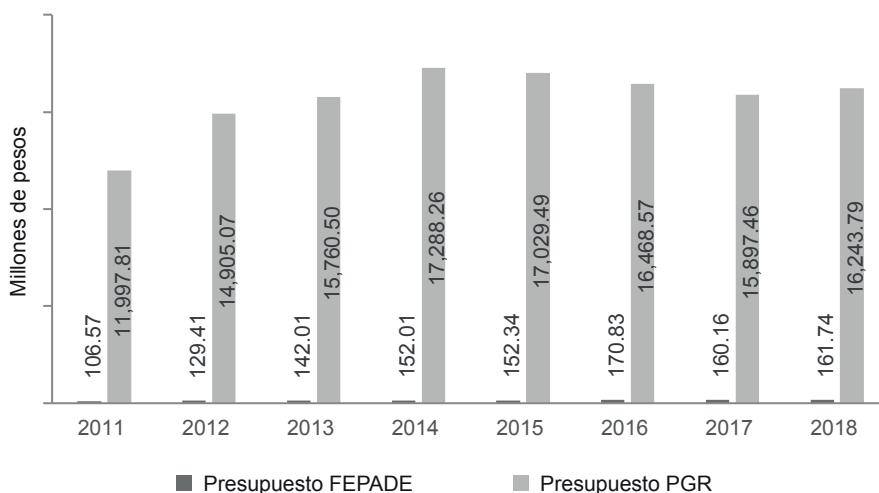


Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación.

7. *Corrupción y delitos electorales.* La corrupción inicia en lo electoral, entre candidatos, partidos, grupos delincuenciales, empresarios, servidores públicos. Los apoyos en las campañas electorales se traducen en contratos que podrían estar al margen de la ley. Por lo tanto, es necesario que la Fepade participe en el Sistema Nacional Anticorrupción.

Por otra parte, al comparar el presupuesto de la Fepade con el de la PGR, se observa que, durante los últimos ocho años, la primera cuenta con 1% de los recursos que tiene la segunda.

Gráfica 10. Presupuesto comparado Fepade-PGR (a precios corrientes)



Fuente: Elaboración propia con información del presupuesto de egresos de la federación.

8. *Configuración institucional.* Hasta 2017, la Fepade contaba con poco menos de trescientos servidores públicos para funciones tanto ministeriales como de apoyo a los procesos de investigación y prevención del delito. Cuenta sólo con siete policías adscritos directamente. Recursos disponibles para atender un país de más de ciento veinte millones de habitantes. Además, la Fepade es una institución centralizada territorialmente; no cuenta con delegaciones estatales ni regionales, lo que se traduce tanto en falta de recursos como en barreras físicas para llevar a cabo las acciones que se tienen previstas en el marco de sus atribuciones.
9. *Sofisticación del delito electoral.* Otro problema detectado es la sofisticación del delito electoral. El fraude cibernético de usurpación de identidad para dar de baja de los listados nominales de electores a ciudadanos para ser dados de alta en el listado de electores en el extranjero, como ocurrió en Chiapas en 2017. La transmisión ilícita de todo el padrón electoral, como sucedió con la empresa Amazon. La expedición de actas de nacimiento extemporánea para migrantes centroamericanos con fines de generar credenciales para votar con fotografía. La compra de votos con tinacos distri-

buidos a media noche entre los beneficiarios de programas sociales, entre otras conductas. Investigar delitos electorales ya no es recopilar información ante el INE, implica el dictamen pericial en distintas materias: criminalística, fotografía, audio y video, informática, entre otros.

10. *Marginalidad en la compra y coacción del voto.* Un problema central de la democracia mexicana es la compra y coacción del voto. En un país donde 80% de la población es pobre y vulnerable, la compra del voto se convierte en una alternativa útil para los partidos políticos, aun cuando habría que discutir sobre su nivel de eficacia. Lo cierto es que las denuncias por compra y coacción del voto se han multiplicado a partir de la reforma de 2014. Se ha encontrado en análisis de la Fiscalía, que hay una relación entre los niveles de pobreza y condicionamiento de programas sociales y compra de votos. “Se condiciona más en años con elección federal, lo hacen partidos políticos en el poder y en las entidades federativas más pobres”. Además, este delito es difícil de probar pues ocurre instantáneamente y si no se cuenta con audios, videos, o testimonios se complica para la autoridad ministerial en razón de que los jueces exigen estándares probatorios más altos para librar órdenes de aprehensión al estar en juego de la libertad de una persona.

Conclusión

Como se observó a lo largo del capítulo, los delitos electorales y la procuración de justicia penal electoral tienen sus particularidades. La publicación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales trajo consigo diversos cambios en la tipificación de estas conductas, la coordinación con otras instancias y el incremento en las sanciones previstas en el Código Penal Federal. También se pudo identificar, aunque no de manera lineal, el proceso de procuración de justicia, destacando la labor de los agentes del ministerio público federal en la investigación, así como la de los jueces en materia de impartición de justicia.

El capítulo buscó esbozar la complejidad que supone la materia penal electoral. Ello mediante la descripción histórica de los asuntos iniciados, sus determinaciones y el número de consignaciones realizadas. Se mencionó brevemente el comportamiento de los casos en que se libran órdenes de aprehensión y su culminación en sentencias condenatorias. Se comprobó que, si bien la procuración de justicia penal electoral se vuelve un “embudo” donde el número de casos iniciados se ve reducido en el número de sentencias, este proceso depende en buena medida de las decisiones tomadas por el órgano jurisdiccional.

Por último, se mostraron las barreras (no pocas ni menores) a las que se enfrenta la Fepade para el desarrollo satisfactorio de sus funciones: sanciones reducidas, falta de especialización jurisdiccional, presupuesto bajo, configuración institucional insuficiente, sofisticación del delito electoral, compra del voto. No obstante, el objetivo central es presentar el contexto general en el que actúa la Fepade y ofrecer un documento que centre las características de la Fiscalía de cara a los nuevos e importantes retos a los que se enfrentará durante las elecciones por venir.

La Fepade es un actor y una arena política. Despresuriza a autoridades electorales y en general el proceso electoral. Además, se ha convertido en una arena política donde se presentan denuncias como parte de una estrategia política. El aumento en el número de denuncias refleja una mayor confianza en la ciudadanía ya que las denuncias presentadas por actores políticos son menores, comparativamente, con aquéllas presentadas por los ciudadanos mediante los mecanismos que se han generado para acercarse cada vez más con la sociedad.

Es importante mencionar que uno de los retos más importante fue superado. Los delitos electorales relacionados con corrupción son tipificados como graves. Sin duda esto es un gran avance en la configuración del sistema de procuración de justicia penal electoral. Sin embargo, siguen pendientes algunos:

1. División del proceso.
2. No especialización jurisdiccional en la materia penal electoral.
3. Violencia política de género.
4. Presupuesto.
5. Configuración institucional.

6. Sofisticación del delito electoral.
7. Marginalidad en la compra y coacción del voto.

Es necesario atender aquellos relacionados con la división del proceso y la no especialización de la materia. Sigue siendo necesaria la especialización del ámbito penal electoral. Observar el proceso como uno solo, tanto del lado de la investigación como de la procuración de justicia. También se requiere atender lo relacionado con la configuración institucional, analizar la pertinencia de contar con delegaciones estatales y dotar de mayor personal a la institución, así como de mayores recursos. Por último, la sofisticación de los delitos electorales, aunado con la situación de marginalidad que vive el país, requiere de un análisis más profundo sobre los mecanismos de prevención de los delitos electorales. ¶

