

Los retos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales frente a los procesos electorales de 2012.

Entrevista con el maestro José Luis Vargas Valdez, fiscal especializado para la atención de delitos electorales, 25 de agosto de 2011

1. *La crisis postelectoral de 2006 tuvo su origen en la falta de instrumentos y sanciones suficientes para que las autoridades electorales pudieran hacer su trabajo, ¿cuenta la FEPADE con las armas necesarias para atender los desafíos de 2012?*

La obligación de la Fiscalía es trabajar con las herramientas con las que cuenta actualmente para tutelar los bienes jurídicos que permiten preservar la integridad de nuestro régimen democrático; como lo es la autenticidad del voto, la equidad de las contiendas y el desarrollo y organización de los procesos electorales.

Sin embargo, el catálogo de tipos penales en materia electoral federal que se encuentra vigente se ha desfasado considerablemente con respecto a la dinámica social, algunos de ellos tienen deficiencias técnicas de origen que hacen muy difícil su aplicación.

Por esa razón la FEPADE integró una propuesta de reforma al Título XXIV del Código Penal Federal, que fue acogida por legisladores del PRI, PAN y PRD y aprobada por la Comisión de Justicia en la Cámara de Diputados, y que espera ponerse a consideración del pleno próximamente. Su objetivo consiste en perfeccionar y ampliar las herramientas con las que cuenta la Fiscalía para tutelar los bienes jurídicos ya señalados, y que le permitan hacer frente al surgimiento de

los retos y amenazas que no fueron contempladas en la última reforma en la materia en 1996.

En ese sentido, los preparativos para el proceso electoral federal 2011-2012 se iniciaron durante el último trimestre de 2010. Se planteó una agenda de trabajo con el fin de fortalecer el marco legal y las capacidades técnicas y operativas de la Fiscalía a partir de los siguientes ejes:

- 1) Actualización y perfeccionamiento del marco jurídico en materia penal electoral.
- 2) Fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas de la Fiscalía.
- 3) Reingeniería e intensificación de las políticas de prevención del delito electoral.
- 4) Ampliación de la presencia de la FEPADE en los procesos electorales locales con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas.
- 5) Desarrollo o profundización de la vinculación institucional con el resto de los organismos que integran el “trípode electoral” (IFE y TEPJF), así como con autoridades electorales estatales, otras dependencias del gobierno federal, los gobiernos de los estados, organizaciones internacionales y de la sociedad civil, y con partidos y actores políticos.

2. *¿Cuáles son los principales retos de la FEPADE en el próximo proceso electoral?*

Uno de los principales retos que habrá de enfrentar la Fiscalía será el incremento sensible de la incidencia delictiva electoral en un marco de creciente polarización política en todo el territorio nacional. Con respecto a la elección de 2006, las estimaciones contemplan un aumento de entre 70% y 100% en las indagatorias con motivo del proceso electoral 2011-2012.

De este universo, los delitos de compra y coacción del voto continuarán representando uno de los focos de atención de la Fiscalía, así como la puesta en marcha de una política de prevención del delito a

escala nacional que promueva la denuncia ciudadana y ayude a evitar la incidencia delictiva electoral.

Además de hacer frente a prácticamente el doble de las cargas de trabajo, existen nuevas expresiones del fenómeno delictivo electoral que han aparecido recientemente y que exigen especial atención. Estas prácticas buscan eludir los tipos penales vigentes para evitar la acción de la justicia y se han venido consolidando geográficamente en distintos puntos del territorio nacional.

Un ejemplo es lo que se conoce como “turismo electoral,” que consiste en trasladar a grupos numerosos de personas para que obtengan una nueva credencial de elector con la intención de que voten en una jurisdicción que no les corresponde. Tan solo de 2009 a la fecha, este delito se ha incrementado en 350%, pasando de 155 a 709 denuncias presentadas ante la FEPADE en lo que va de 2011. Por lo general, los autores materiales de este delito son personas de escasos recursos a quienes se les ofrece una dádiva o se les engaña para delinquir y, por lo que hace a los organizadores o autores intelectuales, resulta muy difícil reunir suficientes elementos probatorios para poder consignarlos.

En algunos casos, los avances tecnológicos han ayudado a la sofisticación de los delitos electorales; un ejemplo es la incorporación de cámaras fotográficas en los teléfonos celulares. Esto ha fomentado su uso entre quienes buscan coaccionar o comprar el voto exigiendo a los ciudadanos una prueba fotográfica sobre el sentido de su voto.

3. *¿Cuál es la estrategia de la Fiscalía para enfrentar la amenaza del crimen organizado en el próximo proceso?*

Es importante destacar que en los procesos electorales locales programados en 2011 en siete entidades federativas, los ciudadanos han podido acudir a votar libremente y las autoridades electorales han encontrado condiciones para organizar las elecciones. Éste ha sido el caso de algunas entidades como Nayarit, Guerrero y Coahuila, que han experimentado un incremento en los índices de criminalidad en algunas de sus localidades.

Esto ha sido posible como resultado de un importante esfuerzo de los tres niveles de gobierno y de distintas dependencias del gobierno federal, que ha permitido generar condiciones para que los procesos electorales se desarrollen en un clima de tranquilidad.

De cara al proceso electoral 2011-2012, la Fiscalía tiene contemplado seguir ampliando su participación en este mecanismo que ha demostrado su efectividad con el apoyo de distintas unidades de la Procuraduría General de la República.

4. *¿Cuenta la fiscalía con un mapa delictivo electoral del país en esta etapa previa al inicio del proceso electoral?*

A lo largo de 2011 se ha venido avanzando en la integración de mapas de riesgo electoral y de protocolos de actuación para la atención de un conjunto amplio de situaciones que pudieran presentarse con motivo de los procesos electorales locales, mismos que han sido de gran utilidad para focalizar las acciones en materia de procuración de justicia en el marco de los despliegues ministeriales en las entidades federativas.

Esto ha permitido ir perfeccionando la metodología para la integración de mapas de riesgo del proceso electoral 2011-2012, y plantear, a partir de éstos, una propuesta de trabajo en coordinación con otras dependencias y entidades del gobierno federal. Para su desarrollo se ha buscado retomar las mejores prácticas en la materia a nivel internacional. Con este propósito, en abril y agosto de 2011, se llevaron a cabo visitas de trabajo a Colombia para conocer la metodología desarrollada por autoridades electorales, de procuración de justicia, de seguridad y organizaciones de la sociedad civil, para la integración de sus mapas de riesgo, mismos que son reconocidos por su sofisticación y su efectividad.

5. *La FEPADE presentó una propuesta de reformas penales electorales. ¿Puede describir cuál fue la motivación que condujo a ella, cuáles eran las principales propuestas y cuáles los objetivos perseguidos?*

En julio de 2010, después de haber sido nombrado fiscal especializado para la atención de delitos electorales de la PGR por el presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, se puso en marcha un diagnós-

tico integral del marco jurídico, de las capacidades de la FEPADE y de sus retos a mediano y largo plazo.

Como parte de este ejercicio, se identificó la necesidad de fortalecer el Título XXIV del Código Penal Federal como una de las prioridades de cara al proceso electoral federal 2011-2012. Como ya se señaló, se determinó que una parte de los tipos penales vigentes han demostrado tener diversas deficiencias técnicas que en la práctica los hacen muy difíciles de aplicar.

Asimismo, a partir de la última reforma en la materia en 1996, la realidad social ha evolucionado sin que la legislación vigente haya sido actualizada para que contemple el surgimiento y sofisticación de algunas prácticas que buscan eludirla. Otros ajustes tienen que ver con la necesidad de adecuar la norma penal a las reformas recientes en materia electoral y a incrementar las penas con el fin de equiparlas a conductas delictivas similares.

La propuesta que como se señaló, está por ponerse a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, contempla una ampliación de 230% del número de hipótesis delictivas, pasando de 168 a 553, e incorpora los siguientes ejes sustantivos:

- 1) Actualización de hipótesis delictivas y tipos penales.
- 2) Revisión de penas y gradualidad.
- 3) Tipificación de nuevas conductas delictivas que afectan los procesos electorales y que derivan de normas ya contempladas.
- 4) Nuevas herramientas que le permitan a la FEPADE atender las nuevas circunstancias en las que se desarrollan los procesos electorales.

Lo que se busca de cara a 2012 es contar con una Fiscalía fortalecida y con capacidad de actuación, capaz de hacer frente de manera contundente al surgimiento de nuevas conductas delictivas que puedan vulnerar la autenticidad del voto, la equidad en las contiendas y el desarrollo y organización de los procesos electorales.

6. *¿Todavía ven viabilidad de que dichas reformas pudieran aprobarse? En su caso, ¿cuáles serían las consecuencias de no aprobarlas?*

Se espera que la propuesta sea puesta a consideración del pleno en el periodo ordinario que inicia a partir del primero de septiembre. Se han sostenido encuentros de trabajo con legisladores de diversas fuerzas políticas en ambas cámaras y se ha podido constatar que existe voluntad política para poder aprobarla antes del inicio del proceso electoral federal en octubre.

Por otra parte, la interpretación del artículo 105 constitucional, en el que se establece que no podrá haber “modificaciones legales fundamentales” a la legislación electoral, noventa días antes del inicio de los procesos electorales no es aplicable a una reforma al Código Penal Federal, en virtud de que dicho precepto se refiere a las normas que rigen la organización de los comicios.

Por otra parte, la Fiscalía tiene el mandato de procurar justicia penal electoral y hacer valer el Estado de derecho. De no aprobarse la reforma, se continuará trabajando con las herramientas que le otorga el marco legal vigente, con el fin de avanzar en el fortalecimiento de su capacidad para prevenir y perseguir las conductas delictivas que atentan contra el adecuado desarrollo de los procesos electorales.

7. *¿Cuáles son las acciones o estrategias aprendidas por la Fiscalía de la experiencia internacional, que podremos ver en marcha el próximo año?*

Como se señaló, se ha venido trabajando estrechamente con las autoridades y organizaciones de la sociedad civil colombianas con el propósito de identificar las mejores prácticas en materia de integración de mapas de riesgos electorales. Estas herramientas hacen hincapié en el fortalecimiento de la capacidad de anticipación de las autoridades y en la focalización de los recursos con los que cuenta el Estado para prevenir el delito en ciertas zonas, intensificar la labor ministerial y sugerir el despliegue de acciones disuasivas en coordinación con autoridades de los tres niveles de gobierno para evitar la comisión de delitos electorales.

Asimismo, se han sostenido diversos encuentros con la Fundación IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*) para conocer su experiencia en la integración de la metodología para la elaboración de los mapas de riesgo electoral.

Por otra parte, con motivo de las elecciones de 2012 la Fiscalía está diseñando una iniciativa novedosa que tiene como fin ampliar el ámbito de observación electoral internacional a la función ministerial electoral, garantizando en todo momento la secrecía de aquellos aspectos relacionados con la integración de las indagatorias y del proceso penal que por ministerio de ley deben permanecer bajo estricta reserva.

8. *¿Cuáles son las acciones de prevención que tendrá la FEPADE tratándose de los servidores públicos respecto a los delitos electorales?*

La Fiscalía viene desarrollando un programa de trabajo en materia de prevención del delito en coordinación con la gran mayoría de las entidades y dependencias de la administración pública federal. De cara al proceso electoral federal 2011-2012, se pretende poner en marcha una estrategia que contempla los siguientes componentes en materia de atención a los servidores públicos:

- 1) *Servidores públicos federales*: intensificar y focalizar las campañas de difusión y sensibilización con el fin de que los servidores públicos federales tengan conocimiento pleno de las conductas sancionadas penal y administrativamente en el marco del proceso electoral con el fin de prevenir su comisión.
- 2) *Servidores públicos estatales y municipales*: en el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, promover un acuerdo que permita la suscripción de programas de trabajo con las autoridades estatales con el objeto de poner en marcha campañas de prevención del delito entre los servidores públicos estatales y municipales.
- 3) *Promoción de la denuncia ciudadana*: ampliar la difusión de los mecanismos con los que se cuenta para la atención de la denuncia ciudadana y focalizar esfuerzos entre la población más vulne-

nable en lo que respecta a la incidencia de cierto tipo de delitos, como la coacción de servidores públicos por parte de sus superiores jerárquicos o la compra del voto entre grupos de la sociedad con altos índices de marginación.

9. *Con relación a los convenios y la coordinación implementada con las procuradurías de los estados, ¿cuáles serán las acciones que se fortalecerán para la investigación de los delitos electorales?*

Con el apoyo de la procuradora general de la República, la maestra Marisela Morales Ibáñez, se promovió un acuerdo en el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ) con el fin de poner en marcha un mecanismo de coordinación para la atención de los delitos electorales de cara al proceso electoral 2011-2012.

El modelo adoptado en esta propuesta retoma la experiencia y mejores prácticas derivadas de la puesta en marcha de Programas de Trabajo Específicos que la Fiscalía ha formalizado con las autoridades estatales de Guerrero, Baja California Sur, Coahuila, Hidalgo y Nayarit y el Instituto Estatal Electoral del Estado de México.

La intención consiste en promover acciones en materia de prevención del delito, promoción de la denuncia ciudadana y declaración oportuna de incompetencia dentro de un lapso de 72 horas, además de establecer mecanismos ágiles para el intercambio de información y la coordinación operativa, que permitan atender de manera inmediata los incidentes que se lleguen a presentar en materia de delitos electorales.

10. *En los estados en donde concurran elecciones locales, ¿existen algunos acuerdos relevantes para la investigación de delitos electorales federales?*

Actualmente existe un acuerdo de colaboración suscrito en 1999 por las 32 procuradurías del país y la PGR, que para los efectos del mismo es asistida por la FEPADE y cuyo propósito es 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.

El trabajo de concertación ya mencionado que se desarrolla en el seno del CNPJ, permitirá explorar junto con las entidades federativas la posibilidad de renovar y actualizar este convenio de colaboración, con el fin de adecuarlo por un mecanismo más acorde a los retos que enfrentan los tres niveles de gobierno en materia de procuración de justicia electoral en esta coyuntura.

Como antecedente, se ha mencionado ya la experiencia en la suscripción de programas de trabajo con cinco entidades federativas en donde se llevaron a cabo procesos electorales locales en lo que va del año. La intención consiste en escalar esta experiencia y adecuarla para ponerla en marcha a nivel nacional con la flexibilidad necesaria para brindar atención a las necesidades específicas de los estados donde se llevarán a cabo elecciones concurrentes en 2012.

11. *¿Cuál será la estrategia de la FEPADE frente al delito electoral más común que es el de solicitar el voto por dinero o regalos?*

Históricamente, este delito concentra una buena parte de la incidencia delictiva junto con el de coacción del voto durante la jornada electoral y tiende a incrementarse en las semanas previas a la elección.

La estrategia de la Fiscalía hace énfasis en la prevención de este ilícito, focalizando las campañas de prevención entre los sectores que tienen una mayor propensión a verse involucrados en el mismo; intensificando la promoción de la denuncia ciudadana entre la población de escasos recursos con el fin de dar inicio a las indagatorias correspondientes.

Otra de las estrategias consiste en trabajar con diversas dependencias de la administración pública federal y con las entidades federativas a partir de los mecanismos sobre los que se abundó anteriormente con el fin de blindar el uso y desvío de los recursos públicos y programas sociales con fines electorales.

La instrucción del presidente Calderón ha sido muy clara en este sentido. El papel que le corresponde desempeñar a la Fiscalía es el de actuar de manera enérgica e imparcial y con estricto apego a la legalidad en lo que respecta a su actuación ministerial y al mismo tiempo, promover una estrategia de carácter disuasivo que como ya se mencionó, concentra sus esfuerzos en promover la cultura de la denuncia ciudadana y en impulsar diversas campañas de prevención del delito entre servidores públicos de los tres niveles de gobierno.

12. *Las condiciones de violencia y seguridad que actualmente se observan en varios estados del norte del país no son las mismas que las existentes en la elección presidencial anterior, ¿cuál será la coordinación que existirá con otras áreas de la PGR como la SIEDO?*

La Fiscalía ha recibido todo el apoyo de la procuradora general de la República, la maestra Marisela Morales Ibáñez, para recurrir a la capacidad instalada con la que cuenta la PGR a nivel nacional, a efecto de auxiliar la función ministerial de la FEPADE en la persecución de los delitos electorales. Para lo cual se han estrechado los mecanismos de coordinación con distintas unidades administrativas de la dependencia.

Es importante señalar que de acuerdo al marco legal vigente la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), es la instancia competente para conocer delitos relacionados con la delincuencia organizada. En este sentido, en atención a la unicidad del Ministerio Público Federal, la obligación de la FEPADE es remitir a la SIEDO todos los asuntos de esta naturaleza y colaborar en el ámbito de su competencia con distintas unidades de la PGR para su atención.

Asimismo, como ya se señaló, la reforma penal electoral incorpora diversas adecuaciones al marco legal vigente, que entre otras cosas, contempla dotar a la autoridad de una mayor capacidad para perseguir conductas que pretendan coartar el libre ejercicio del voto y alterar el desarrollo y organización de los procesos electorales por medio de actos de intimidación y hechos de violencia.

13. *Respecto a información financiera o de otra índole, ¿cuáles son los acuerdos que la FEPADE tiene con organismos como el IFE, la SHCP y otros?*

Como parte de los preparativos para el proceso electoral 2011-2012, se ha trabajado en fortalecer los mecanismos de coordinación con el resto de las instancias que integran el trípole electoral, como lo son el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), así como con otras dependencias y entidades de la administración pública federal.

Entre otros propósitos, se ha buscado propiciar mejores condiciones para el desarrollo de la función ministerial. En especial lo relativo al intercambio de información para atender en tiempo casos concretos y a agilizar la atención de las actuaciones del Ministerio Público Federal por parte de diversas instituciones, entre las que se incluye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con el IFE se mantiene una estrecha comunicación y un intercambio permanente de información al más alto nivel. Esto ha permitido fortalecer la solidez de las indagatorias y agilizar el tiempo con el que el Ministerio Público cuenta para poder determinar si los hechos que motivaron el inicio de las averiguaciones previas constituyen un delito. En la actualidad se encuentra en vigor un convenio de colaboración con el IFE al que se incorporó un anexo técnico en 2009.

14. *¿Considera que el diseño institucional de la FEPADE es el más adecuado para el cumplimiento eficaz de sus atribuciones?*

La Fiscalía cuenta con autonomía técnica plena para procurar justicia penal en materia electoral. Orgánicamente se encuentra adscrita a la PGR en atención a la unicidad del Ministerio Público Federal, pero es plenamente independiente en lo que compete a las labores de investigación del delito y al procesamiento de los presuntos responsables de los mismos ante las instancias jurisdiccionales competentes.

Esto le ha permitido recurrir a la capacidad instalada de la Procuraduría y a su cobertura territorial para auxiliar sus funciones sustan-

tivas en materia de procuración de justicia, como lo es el apoyo de los servicios periciales, de los agentes del Ministerio Público Federal adscritos a los juzgados y tribunales federales y al resto de la infraestructura y servicios con la que cuenta la dependencia.

Destacaría la importancia de fortalecer y definir el contenido de la autonomía técnica con mayor precisión y amplitud con el fin de que pueda ser reconocida por la ciudadanía, los partidos y los actores políticos. En ese mismo sentido, el contar con cierto grado de autonomía administrativa en materia de recursos humanos, financieros y materiales permitiría ensanchar las garantías a la sociedad sobre la imparcialidad e independencia en su actuación.

15. *¿Qué opina de quienes sostienen que la Fiscalía debe tener autonomía plena e incluso, independizarse de la PGR?*

El planteamiento de que exista una Fiscalía autónoma se inserta dentro del ámbito de la discusión en torno a la figura del Ministerio Público de la Federación y de la necesidad de preservar o dejar atrás algunos de sus principales rasgos, como lo es su unicidad, lo que requeriría de una de reforma constitucional.

Se puede señalar que hay diversas posiciones al respecto sobre las que valdría la pena reflexionar y que se insertan dentro del debate de si el Ministerio Público debe o no ser un órgano constitucional autónomo separado del Poder Ejecutivo, o de si al igual que el IFE y el TEPJF, al ser parte de las instituciones que integran el trípode electoral, el contar con un diseño institucional similar le permitiría garantizar su independencia e imparcialidad.

Por otra parte, el solo hecho de dotar de autonomía a la Fiscalía no resuelve las preocupaciones sobre su eficacia, particularmente de cara al proceso electoral federal 2011-2012. Como ya se señaló, lo que se requiere por el momento, es dotarla de mayores atribuciones actualizando las hipótesis delictivas en materia electoral.