

JUSTICIA ELECTORAL EN QUINTANA ROO: UN CAMBIO FUNDAMENTAL EN LA PERSECUSIÓN DE LOS DELITOS

Lic. Nora L. Cerón González.*

Sumario.- 1.- Introducción. 2.- Creación de una Fiscalía Especializada para atender los delitos electorales en nuestro estado. 3.- Incorporación de nuevos tipos penales en Nuestro Código Penal del Estado.- 4 Conclusiones.

1.- INTRODUCCION

Desde hace más de tres décadas el marco normativo de los delitos electorales en nuestro estado no ha sufrido cambio alguno.

Podemos afirmar que las circunstancias en el desarrollo de los procesos electorales han cambiado, los actores políticos en la competencia electoral han desarrollado distintas formas de hacer campaña, algunos adelantándose a los tiempos, otros haciendo uso de los recursos del estado, y un sin fin de actividades irregulares que no se encuentran previstas como delitos, lo que produce un desfase entre capacidad normativa para el ejercicio institucional y la realidad política-social.

En los últimos años tanto las elecciones estatales como federales, denotan que existe mayor competencia entre los partidos políticos, esto como resultado de dos factores, en primer lugar de la solidez y el fortalecimiento

* Secretaria de estudio y Cuenta del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

legal que han tenido los organismos electorales, que a su vez han dotado de certeza y equidad los procesos electorales; y en segundo lugar, la perdida del poder político absoluto y de espacios del Partido Revolucionario Institucional que durante más de siete décadas fue considerado como el partido hegemónico; por tal motivo, hoy la lucha por un voto, resulta más apasionada, la sociedad se encuentra completamente divida entre quienes se identifican con un partido o con otro, ya con la izquierda o bien con la derecha; la obtención de resultados favorables orilla a los partidos políticos a desarrollar diversas prácticas y estrategias de las cuales no puede decirse que sean del todo válidas.

En esos procesos electorales, algunos actores políticos y ciudadanos han denunciado la utilización de ciertas prácticas que dañan o afectan los valores fundamentales de la democracia y del sufragio, como puede ser la manipulación del voto.

Para efecto de garantizar el ejercicio libre y democrático que los tiempos actuales exigen a los procesos electorales, es importante realizar reformas a la Constitución Política del Estado para efecto de prever la creación de una fiscalía especializada en delitos electorales, así como al Título Décimo del Código Penal del Estado de Quintana Roo relativo a los delitos electorales.

Con estas modificaciones se tiene como finalidad optimizar el marco regulatorio de los delitos electorales de la entidad. El hecho de incluir nuevos tipos penales que garantizan cabalmente una respuesta a los intereses e

inconformidades de la sociedad en esta materia; las hipótesis aquí señaladas podrían a nuestro Código Penal estatal a la vanguardia en esta materia.

2.- CREACION DE UNA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA ATENDER LOS DELITOS ELECTORALES EN NUESTRO ESTADO.

Hace poco más de diez años a nivel federal, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, tuvo como fuente política de su creación el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 1994,¹ de ese acuerdo se extrae la intención esencial, donde se propugno por la existencia de un órgano a cargo del cual quedara, en lo concerniente a delitos electorales, la función de perseguir los delitos que, de conformidad con los artículos 21 y 102 A constitucionales, se encomiendan al Ministerio Público de la Federación; además, a través de la plena autonomía técnica, del nivel equivalente a subprocurador, de que se le dote de infraestructura y el término para remitirlas al fiscal especial, se busco que la fiscalía, formando parte de la Procuraduría General de la República, quedara presidida por un servidor público de alto nivel y que contara con una estructura orgánica y funcional particular que le permitiera actuar con independencia respecto de las unidades centrales de la Institución.

Mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de julio de 1994, al reformarse los artículos 1o y 60 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,

¹ Ver www.pgr.gob.mx

adiccionándose un artículo 60 bis, fue creada la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos Electorales conocida por sus siglas como FEPADE. En los considerandos de ese decreto se menciono, en primer termino, la preocupación de establecer los órganos y mecanismos de apoyo necesarios, o fortalecer los existentes, para dar plena efectividad a las reformas constitucionales y legales efectuadas a partir de 1989, concernientes a la materia electoral y al Registro Nacional de Ciudadanos y, en particular, a la formación del padrón federal electoral, encaminadas a formar un sistema moderno, ágil y digno de confianza que permita integrar, a través del libre voto de los ciudadanos los órganos de gobierno que conforme a la Carta Federal deben tener origen en la elección directa, libre y soberana del pueblo.

En nuestro estado, algunos de estos cambios no han tenido eco, si bien, se ha fortalecido a los órganos electorales tanto al administrativo como al jurisdiccional; no se han realizado las reformas pertinentes para garantizar que exista un ente especializado en la persecución de los delitos electorales, es importante su creación a nivel constitucional y que cuente con las siguientes características, atribuciones y facultades, derivadas de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

En principio es importante que la fiscalía especializada para la atención de delitos electorales del estado, cuente con presupuesto propio, autonomía técnica e independencia en su funcionamiento y administración, que conozca de los delitos electorales contemplados en el Código Penal del Estado.

Al frente de la fiscalía especializada para la atención de delitos electorales en la entidad, debe estar un fiscal que tenga el nivel de

subprocurador, que sea nombrado por la mayoría de los integrantes del Congreso del Estado.

Este fiscal especializado para la atención de delitos electorales debe durar en su encargo cuando menos cuatro años con la posibilidad de ser ratificado por una sola vez por otro periodo igual y debe reunir los mismos requisitos que para ser Procurador General de Justicia en el Estado.

Además, el fiscal especializado debe encontrarse sujeto al sistema de responsabilidades oficiales, en los términos que fije la constitución política de nuestro estado y la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y sólo podrá ser removido de su encargo cuando incurra en alguna de las causas previstas en estas.

De existir la fiscalía especializada para la atención de delitos electorales del Estado, esta debe contar con las siguientes atribuciones:

- I. Ejercer las atribuciones que en materia de investigación y persecución de los delitos le sean de su exclusiva competencia;
- II. Vigilar que se respeten las garantías individuales y los derechos políticos electorales y se proteja a las víctimas u ofendidos;
- III. Determinar la reserva o el no ejercicio de la acción penal y la solicitud de cancelación de las órdenes de aprehensión o reclasificación del delito, debiendo notificar tratándose de reserva del no ejercicio de la acción penal al ofendido de acuerdo a las disposiciones legales aplicables;
- IV. Presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que procedan;

V. Desahogar las prevenciones que la autoridad judicial acuerde en términos de ley, respecto de la omisión de formular conclusiones en el término legal o de conclusiones presentadas en un proceso penal cuya consecuencia sea el sobreseimiento del mismo de cualquier incidente procesal que tuviere como resultado la libertad absoluta del imputado antes de que se pronuncie sentencia;

VI. Interponer ante las instancias que correspondan el o los recursos correspondientes;

VII. Intervenir en los juicios de amparo o cualquier otro procedimiento relacionado con las averiguaciones o procesos respectivos;

VIII. Ordenar la detención y, en su caso, la retención de presuntos responsables en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IX. Implementar las acciones de prevención del delito electoral y establecer los vínculos de coordinación con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República; y

X. Las demás que las leyes y ordenamientos relacionados le confieran.

Por otra parte, el fiscal especializado para la atención de delitos electorales en nuestra entidad, deberá tener ciertas facultades, entre las cuales se debe considerar:

I. Despachar los asuntos de su competencia;

- II. Fijar la organización y funcionamiento de la fiscalía y coordinar el desarrollo y cumplimiento de los trabajos por parte del personal que la integre;
- III. Fortalecer los mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, del Distrito Federal, Estatales y Municipales en el ámbito de su competencia, atendiendo a las normas y políticas institucionales;
- IV. Designar y contratar al personal de apoyo que se requiera para el buen desarrollo de sus actividades;
- V. Coordinarse con las áreas de la Procuraduría General de Justicia del Estado para el cumplimiento de sus funciones;
- VI. Elaborar su reglamento interior;
- VII. Elaborar el proyecto de presupuesto de egresos de la fiscalía y presentarlo al procurador para su integración al proyecto de presupuesto de egresos de la Procuraduría General de Justicia del Estado;
- VIII. Expedir los acuerdos, circulares y demás documentos necesarios para su funcionamiento en el ámbito de su competencia;
- IX. Celebrar convenios e instrumentos de cooperación en el ámbito y materia de su competencia, de conformidad con las normas y políticas institucionales;
- X. Informar al procurador sobre los asuntos encomendados a la fiscalía;
- XI. Informar periódicamente al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, las consignaciones efectuadas, los procesos y los amparos en su caso; y

XII. Las demás que para el efecto el reglamento y otras leyes le confieran.

Lo anterior no es algo nuevo, otros estados de la República cuentan con una fiscalía especializada en delitos electorales, tal es el caso de Guerrero, Chiapas, Nayarit, etcétera. Cada una con características distintas pero todas con la misma esencia, prevenir y castigar los actos ilícitos que vulneran los principios rectores de la democracia y el sufragio.

Es importante que esta Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en el estado, deba tener como misión el procurar justicia en materia penal electoral estatal de manera pronta y expedita, con apego al marco legal, en beneficio de la sociedad.

Independientemente de lo anterior, esta Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en nuestro estado, debe ser una institución de procuración de justicia, imparcial, creíble y confiable, que actúe con eficacia para el fortalecimiento de la democracia en beneficio de la sociedad.

Y por último, que garantice calidad, eficiencia, legalidad e imparcialidad, y que este comprometida a mejorar continuamente la eficacia de sus funciones.

3.- INCORPORACIÓN DE NUEVOS TIPOS PENALES EN NUESTRO CÓDIGO PENAL DEL ESTADO.

Por otro lado, las conductas sociales han variado no sólo por el sujeto capaz de cometer un hecho reprochable, sino también por la naturaleza misma de la conducta; es importante reconocer que la sociedad esta cada día más

informada y tiene la capacidad para comprender lo reprobable de una conducta que atenta contra el normal desarrollo de un proceso electoral y sus resultados.

Luego entonces, resulta indispensable el aumento de las penalidades y la incorporación de nuevos tipos penales referentes a las distintas acciones u omisiones que pueden llevar a vulnerar los principios fundamentales que deben de prevalecer en toda contienda electoral.

Entre otras conductas, sería necesario considerar que comete un delito electoral quien recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la Ley, credenciales para votar de los ciudadanos, o quien durante la campaña electoral, en los tres días previos a la jornada electoral o durante esta; solicite votos por paga, dadiva, promesa de dinero u otra recompensa o bien quien mediante amenaza o violencia, física o moral, obligue o coaccione a otros a votar a favor de determinado candidato, partido político o coalición, o para que se abstenga de votar; también quien el día de la jornada electoral, viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto; o quien por ejemplo, vote o pretenda votar con una credencial para votar de la cual no sea titular; también quien el día de la jornada electoral reúna o transporte votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto; además se debe sancionar a quien introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o en cualquier tiempo se apodere, altere, falsifique, destruya, posea, use, adquiera, comercialice o suministre de manera ilegal documentos o materiales electorales; o quien obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto.

De la misma manera deben ser reprochada por nuestra legislación la usurpación de funciones electorales; o las conductas que entorpecen la fiscalización de las aportaciones a los partidos políticos, candidatos en montos superiores a la ley; se podría incorporar la figura de precandidatos, precampañas y organizadores de actos de precampaña y campaña; debemos tipificar la abstención de rendir la información que solicite la autoridad electoral; sancionar el no guardar la reserva de la información por lo que respecta a funcionarios electorales; la utilización de fondos o bienes de un partido para fines distintos; entre otros.

Es de advertirse que nuestro Código Penal en su título referente a los delitos electorales cuenta con penas alternativas que no son del todo idóneas, toda vez que pueden ser aplicadas al criterio libre del juzgador y que en la práctica pueden resultar injustas, por lo que se considera indispensable que las penas se tornen acumulativas y no como actualmente se encuentra previsto.

Con una reforma al Título Décimo del Código Penal que tenga como finalidad optimizar el marco normativo de los delitos electorales de la entidad, se daría mayor confianza, credibilidad y certeza a los procesos electorales que están por venir en nuestra entidad federativa. Los tipos penales en vigencia, requieren de un ajuste que pueda dar respuesta a conductas irregulares que pretendan alterar o afectar las condiciones de la competencia democrática, como también el libre ejercicio del sufragio. Los procesos electorales deben ser inmunes a las acciones que pretendan manipular, coaccionar o comprar el voto ciudadano.

4.- CONCLUSIONES.

Resulta de especial importancia que el derecho penal electoral comience a ser una herramienta analítica para los estudiosos de los sistemas y procesos electorales, pero también para que nuestros legisladores locales plasmen sus beneficios en reformas estructurales.

Para lo cual es indispensable que se conozcan los aspectos generales sobre delitos electorales, y la importancia que tiene para el sistema político mexicano, la construcción de instituciones electorales como mecanismos generadores de certeza y legitimidad.

No olvidemos que durante la década de los noventa a nivel nacional la imparcialidad de las instituciones electorales avanzó de manera importante, resultando fortalecidos órganos como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y más tarde se creó la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, y todos estos organismos electorales están respondiendo positivamente a las expectativas generadas alrededor de ellos.

Durante los últimos años han logrado desvanecer significativamente los conflictos postelectorales y, con ayuda de nuevos diseños normativos e institucionales, como fue la reforma de 1996, fueron eliminando suspicacias en cuanto a su configuración. En nuestro estado, en el año 2003 se crearon el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral de Quintana Roo, sin embargo hasta nuestros días no se ha realizado una reforma en relación a la persecución de los delitos electorales y al contenido de los mismos.

Por otra parte, es indiscutible que estos organismos electorales aseguraran la vía institucional como la única alternativa para resolver las diferencias y reclamos. Además, logran que los actores políticos confíen plenamente en las instituciones electorales y éstas se convirtieran en un factor sustancial de la consolidación democrática de nuestra entidad y en México.

Hoy es indispensable defender y fortalecer la equidad en las reglas democráticas de acceso al poder y para esto debemos lograr el perfeccionamiento del sistema de justicia electoral.

La idea de justicia electoral, a menudo suele asociarse con la actividad jurisdiccional electoral, es decir, con la actuación de los Tribunales Electorales encargados de resolver en definitiva asuntos electorales, y efectivamente, en esta función estatal esencialmente descansa el ideal de justicia en materia electoral; sin embargo, no todas las cuestiones de naturaleza electoral son competencia de los órganos jurisdiccionales, concretamente, las infracciones administrativas derivadas de cuestiones de índole electoral y los delitos electorales, son competencia de otras autoridades.

Por ello, la concepción de justicia, para efectos de esta monografía, es la instrumental, es decir, la justicia como mecanismo que sirve para la solución de conflictos político-electorales, cualquiera que sea su naturaleza. Lo que la aleja, por tanto, de los aspectos estrictamente judiciales que pudieran darle contenido.

Comprendido lo anterior es válido asegurar que dentro del Sistema de Justicia Electoral Mexicano *la justicia electoral, entraña tres funciones distintas; aplicación de sanciones administrativas, ejercicio de jurisdicción electoral, y procuración de justicia penal electoral, las cuales por disposición de la ley se encomiendan a igual de número de organismos públicos.*² No obstante, *habrá que reconocer que el injusto electoral es uno solo, pero divisible en una trilogía institucional, a través de la cual encuentra concretización en el mundo fáctico, convirtiéndolo, para efectos de competencia, en tres injustos diferentes pero unívocos en sustancia, tales son; el injusto administrativo electoral, el injusto jurisdiccional electoral y el injusto penal electoral.*³ De esta manera se puede señalar que la conjunción de los Institutos, los Tribunales y las Fiscalías para atender Delitos Electorales, conforman el señalado sistema de justicia electoral.

En este contexto, es de suma importancia que los organismos vinculados con tareas electorales del Estado, orienten su trabajo hacia tareas sincronizadas desde el ámbito de sus respectivas competencias, y que más allá de ello, se realicen acciones coordinadas a través de instrumentos legales y posturas concretas para lograr cada uno con su fin institucional; y que mejor si para ello, se cuenta con un fiscal especializado que se encargue de la procuración de la justicia penal electoral en nuestro estado.

Por tanto, si la democracia formal es un conjunto de reglas que determinan mecanismos para el acceso al poder público, mediante los requisitos establecidos en ley, entonces las formalidades que habrá de revestir

² Fromow, María de los Ángeles. Delitos electorales: un enfoque desde las Instituciones, Universidad Autónoma de Querétaro, Octubre 2005, México

³ ídem

todo proceso electoral, son las que sostienen su grado de validez y eficacia respecto a otros medios, no legales para el ejercicio del poder institucionalizado.

De esta forma, la auténtica democracia no se circunscribe a una forma de gobierno, basada en un conjunto de reglas y procedimientos que permiten calificarlo de democrático, sino que debe ser entendida como un sistema que contiene mecanismos legales e institucionales para que las decisiones tomadas legítimamente derivados de procesos democráticos, ya sea directamente o a través de sus representantes, se ajusten a los principios de orden constitucional.

La idea formal de la democracia se refiere a quien y cómo se toman las decisiones, y está garantizada por las reglas formales que regulan la forma en que se toman las mismas. La dimensión sustantiva de la democracia se refiere a que es lo qué debe ser decidido y qué es lo que no puede ser decidido por cualquier mayoría, y está garantizada por las reglas sustanciales que regulan el contenido de las decisiones, sujetándolas al respeto a los derechos fundamentales, so pena de invalidez.

Los sistemas de gobierno cuentan con mecanismos legales e institucionales para garantizar el ideal democrático, algunos apuntan a garantizar el aspecto procedural, al referirse a las formas específicas para la toma de decisiones colectivas y otros tienden a garantizar la democracia sustancial, no debe soslayarse importancia de ambos rubros, ya que el aspecto instrumental posibilita el sustantivo y por otro lado este último sin aquél carece de razón.

En términos de los preceptos antes trascritos, la democracia representativa será el mecanismo electoral idóneo para encausar las decisiones populares, que a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, permitirá la renovación de los poderes públicos.

De ahí la necesidad de sancionar algunas otras conductas; sustancialmente la conducta reprochada es similar en todos los artículos de los códigos penales, sin embargo, la variante es que las penas impuestas se incrementan en razón del sujeto que desplegó la conducta, así merece mayor juicio de reproche el servidor público que viola la libertad del sufragio, a la persona que no teniendo la calidad de servidor público realiza la misma acción. Es decir, el desvalor de la acción en los delitos electorales es directamente proporcional a la calidad del sujeto que realiza u omite la conducta prohibida o exigida por el derecho penal.

Por otra parte, debemos estar conscientes que los procedimientos para la tutela de los fines electorales, sean aquellos administrativos, jurisdiccionales o penales, establecidos en el cuerpo jurídico electoral estatal, conforman los medios de protección a la democracia formal.

Por ello, el sistema de justicia electoral ha sido una parte vital para que el sistema político diera acceso a nuevas corrientes de opinión, a viejos reclamos políticos, a la apertura de los órganos de toma de decisiones y sobre todo, a la instauración de la legalidad electoral como eje rector de la democracia en México.

Los tipos penales electorales son fundamentales para el equilibrio del sistema electoral a efecto de frenar los excesos de quienes transgreden la legalidad, sin importar su calidad de ciudadano, servidor público, funcionario electoral, ministro de culto, o candidato.

En consecuencia, el Derecho Penal Electoral sanciona toda expresión de sentido que sostenga la no validez de los medios legales de acceso al poder.

La democracia formal y sustancial se complementan en el ejercicio del poder legítimo, sin embargo, la tutela de una y otra se encargan a figuras jurídicas disímiles, por ello considero oportuno la ampliación de los tipos penales electorales a la tutela de la democracia sustancial.

BIBLIOGRAFIA.

Fromow, María de los Ángeles. *Delitos electorales: un enfoque desde las Instituciones*, Universidad Autónoma de Querétaro, Octubre 2005, México

Manual Ciudadano de Delitos Electorales federales. Fiscaliza Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de Justicia, Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. México, 2005.

Fepade Difunde, revista número 7, Fiscaliza Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de Justicia, Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. México, 2005.

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Constitución Política del Estado de Guerrero.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero.

www.pgr.org.mx