

LAS CIENCIAS PENALES Y LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUSIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES EN MÉXICO

● Blanca Ivonne Olvera Lezama*

* Profesora del INACIPE.

PALABRAS CLAVE

KEYWORDS

○ Ciencias penales

Criminal Sciences

○ Derecho penal

Criminal Law

○ Delitos electorales

Electoral crimes

○ Criminología

Criminology

Resumen. El presente estudio se realiza desde la perspectiva de la Ciencia del Derecho Penal; la Criminología; la Criminalística; y el Derecho Penitenciario, que conforman las Ciencias Penales, las cuales tienen su máxima representación en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), para identificar las fortalezas y debilidades de la procuración de justicia electoral a cargo de la Fiscalía de Delitos Electorales (FEPADE), realizando una reflexión, para elaborar propuestas de políticas públicas y política criminal, que aporten un punto de mejora en la investigación y persecución de los delitos electorales, dentro del marco jurídico del Sistema Nacional de Justicia Penal, frente a las elecciones electorales de 2018 en México.

Abstract. The present study is carried out from the perspective of the Criminal Law Science; Criminology; Criminalistics; and the Penitentiary Law, which make up the Criminal Sciences which have their maximum representation in the National Institute of Criminal Sciences (INACIPE), to identify the strengths and weaknesses of the electoral justice administration in charge of the Office of the Electoral Crimes Prosecutor, making a reflection, for to elaborate proposals of public policies and criminal policy, that contribute a point of improvement in the investigation and prosecution of the electoral crimes, within the legal framework of the National System of Criminal Justice, in front of the 2018 elections in Mexico.

SUMARIO:

I. Introducción a las Ciencias Penales en México; II. Fiscalía de Delitos Electorales (FEPADE); III. La ciencia del Derecho penal en los delitos electorales; IV. La criminología en los delitos electorales; V. La criminalística en los delitos electorales; VI. El Derecho penitenciario en los delitos electorales; VII. Conclusiones; VIII. Fuentes de consulta.

I. INTRODUCCIÓN A LAS CIENCIAS PENALES EN MÉXICO

El hombre como ser social se percató de la necesidad de vivir armónicamente entre sus iguales, es ahí donde surge el Derecho penal, para regular su conducta cuando esta es indebida, antisocial, o causa un daño moral o material, cuya descripción se encuentra en la ley, así nace la *Academia Mexicana de Ciencias Penales* que con el transcurso del tiempo y la importancia que fue cobrando en el quehacer del Derecho Penal en México, dio paso a lo que hoy es el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), que

En 1976 abrió sus puertas el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Fue promovido y establecido por miembros de la Academia. Muchos académicos han sido directores, funcionarios, docentes, investigadores y, en todo caso, aliados del Instituto. Su historia forma parte necesaria de esta noticia sobre el penalismo mexicano en el siglo XX. Porte Petit, primer director general –Moreno González fue director adjunto y también, en su hora, presidente de

la Academia– reconoció que el INACIPE venía a “consolidar la obra reformista legislativa e institucional, dirigida a crear un nuevo clima en la respuesta del Estado ante el lacerante problema de la criminalidad”; y que la fundación de este organismo obedecía “a la promoción de un programa orientado por los avances en las Ciencias Penales a dimensión nacional e internacional”. Mil y un acontecimientos –no sólo anécdotas– ilustran la historia del organismo, constan en las biografías de sus integrantes y figuran en el desarrollo de sus temas y la crónica de sus tiempos, que son temas y tiempos del penalismo mexicano. Habrá que revisar la historia y las vidas que la pueblan para apreciar, a fondo y de veras, la misión y el cumplimiento (Cfr. Academia Mexicana Ciencias Penales-web)

Así las cosas;

El INACIPE surgió en 1976 como alternativa para formar servidores públicos que laboraban en las procuradurías del país y para quienes tenían como actividades principales la criminología y el penitenciarismo. Dependía de la Secretaría de Gobernación y luego fue transferido a la PGR. (*La Jornada*, 2016)

Lo anterior dio paso a la expedición del Decreto Presidencial que da origen a la creación del INACIPE, como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual es publicado en el Diario Oficial el cuatro de noviembre de 1996, señalando que su objeto es:

La formación y profesionalización altamente especializada de servidores públicos en las áreas de seguridad pública, procuración y administración de justicia y en ejecución de sanciones; la formación de investigadores, profesores, especialistas y técnicos en las diversas áreas de ciencias penales y de la política criminal; la realización de investigaciones sobre los principales problemas nacionales en

estas áreas, y la información y difusión de los conocimientos sobre ellas.

Uno de los objetivos del INACIPE, es la formación de servidores públicos dedicados a la procuración de justicia de ahí su relación con la Procuraduría General de la República (PGR) que:

es el órgano del poder Ejecutivo Federal, que se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos del orden federal y cuyo titular es el Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público de la Federación y a sus órganos auxiliares que son la policía investigadora y los peritos. Es la encargada del despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y otros ordenamientos, le encomiendan al Procurador General de la República y al Ministerio Público de la Federación. (Cfr. Decreto Creación INACIPE).

Es así como el INACIPE, ha apoyado en la formación de la Policía de Investigación, así como en la profesionalización y capacitación de Agentes del Ministerio Público Federales y Peritos, actividad que ha sido compartida con el Instituto de Capacitación y la Dirección General de Formación Profesional de la PGR, en la actualidad es pieza fundamental para que todos los servidores públicos de la PGR, Procuradurías Estatales y Entidades en Seguridad Pública se capaciten en el Nuevo Sistema de Justicia Penal, además de que el 11 de diciembre de 2017, el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) otorgo al INACIPE la Cédula de Acreditación número ECE318-17, como Entidad de Certificación y Evaluación para Evaluar y Certificar la

Competencia Laboral de las Personas y para acreditar Centros de Evaluación y Evaluadores Independientes, de acuerdo con los principios y lineamientos del Sistema Nacional de Competencias, de igual forma el INACIPE realiza posgrados, cursos y capacitación, no solo en materias del Nuevo Sistema de Justicia Penal, sino en Derecho Electoral, como la primera Convocatoria del 11 de abril de 2016 de la Maestría en Procuración de Justicia Electoral, asimismo cuenta con una Especialidad de Procuración de Justicia Electoral dirigido a licenciados en Derecho.

La contribución del INACIPE, ha sido fundamental en el desarrollo de procuración de justicia en cuanto hace al tema de Derecho Electoral en la capacitación y formación de los servidores públicos que integran esta actividad en la investigación y persecución de Delitos de Electorales, es importante señalar que el 25 junio de 2012, el CONACYT reconoce al INACIPE, como Centro Público de Investigación, por lo que esto le permite al INACIPE dar a conocer investigaciones y temas referentes a las Ciencias Penales y en el caso a estudio su relación con la procuración de justicia electoral.

II. FISCALÍA DE DELITOS ELECTORALES (FEPADE)

La FEPADE fue creada en julio de 1994 como una unidad administrativa de la PGR con autonomía técnica para conocer las denuncias referidas a delitos electorales, integrar las averiguaciones previas correspondientes, ejercitar la acción penal, en su caso, e intervenir

en los procesos respectivos hasta su conclusión. En 2013, se plantearon 37 iniciativas de reforma constitucional en materia político-electoral, y en diciembre de ese año, se emitió el dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la CPEUM en materia político-electoral (*Cfr.* Auditoría de Desempeño: 15-0-17100-07-0115115-GB), la Reforma al Sistema de Justicia Penal de 18 de junio de 2008, surge para hacer frente a la impunidad y corrupción en la investigación y persecución de delitos en todos los ámbitos incluyendo los delitos electorales. En ese mismo tenor el 10 de febrero de 2014 se decretó la reforma político-electoral, en la que se estableció en la CPEUM que la PGR se reorganizaría en una Fiscalía General de la República, y contaría con la FEPADE, con la atribución de otorgar la garantía de legalidad al proceso electoral mediante la investigación y persecución de los delitos electorales.

Es así como las Ciencias Penales en México, se integran por la Ciencia del Derecho Penal; la Criminología; la Criminalística; y el Derecho Penitenciario.

III. LA CIENCIA DEL DERECHO PENAL EN LOS DELITOS ELECTORALES

La Ciencia del Derecho Penal es “un conjunto de principios referentes al delito, delincuente, penas y medidas de seguridad” (López, 2011: 8), Eduardo López Betancourt dice que se le “conoce con el nombre de Dogmática Jurídico Penal y su objeto es el Derecho

Penal vigente” (*idem*). Por su parte Celestino Porte Petit, dice que el derecho penal es “el conjunto de normas jurídicas, que prohíben determinadas conductas o hechos u ordenan ciertas acciones, bajo la amenaza de una sanción” (*ibidem*: 15).

Las normas jurídico-penales vigentes en materia electoral se encuentran en el Título Vigésimo Cuarto intitulado, Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos del Código Penal Federal en los artículos del 401 al 413 (CPF: 113-117), en el mismo orden 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 (*Vid.* WEB PGR-FEPADE), son perseguidos de oficio así que solo basta con el conocimiento del hecho para iniciar la investigación, también se procede por denuncia que puede hacer cualquiera, ya sea un ciudadano, servidor público, funcionario electoral entre otros, la reforma electoral supuso la emisión de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales la cual en su primer artículo refiere ser reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la CPEUM, ser de orden público y de observancia general y tiene por objeto, en materia de delitos electorales, establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno, los tipos

penales se encuentran del artículo 7 al 20. Además tiene como finalidad, en general, proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular a que se refiere el artículo 35, fracción VIII de la CPEUM (Cfr. LGMDE).

En los Programas de Blindaje Electoral la Capacitación en Derecho Electoral y el nuevo Sistema de Justicia Penal es indispensable, ya que se requiere capacitar a los Ministerios Públicos y Policías de investigación de la FEPADE en estos rubros, el Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 132, vigente a partir del 18 de junio de 2016 (CNPP, 2016: 550), refiere que la participación las policías ya no es limitante, ahora es participativa, bajo la conducción del Ministerio Público, fundamentándose en el artículo 21 de nuestra Carta Magna, que establece que la Policía no solo actuará en la investigación en casos de flagrancia, sino como Primer Respondiente conforme al Protocolo de Actuación vigente a nivel nacional, esto quiere decir que al igual que el Ministerio Público podrá recibir denuncias y empezar la investigación del hecho ilícito electoral que se le haga del conocimiento informándolo en el Informe de Policía Homologado (IPH) al Ministerio Público para integrar una Carpeta de Investigación sólida que de esclarecimiento a los hechos delictivos electorales y de ser el caso de un juicio oral en que sea respetado el debido proceso, es la primera vez que se aplicara el Nuevo Sistema Nacional de Justicia Penal en los comicios electorales de 2018, por lo que estamos ante esta expectativa que significa un

gran reto en la investigación y persecución de delitos electorales (Cfr. Olvera, 2018: 12).

IV. LA CRIMINOLOGÍA EN LOS DELITOS ELECTORALES

La Criminología para Luis Rodríguez Manzanera es la ciencia sintética, causal, explicativa, natural y cultural de las conductas antisociales, (Rodríguez, 2011: 5) sus representantes son Enrico Ferri, César Lombroso y Rafael Garófalo, este último, fue el que uso por primera vez la palabra *Criminología* y es a quien se le atribuye este concepto, quien lo concibió como la “ciencia del delito” (*ibidem*: 7), así que la criminología da respuesta al “porqué” de la conducta criminal.

El análisis criminológico en materia electoral, permite crear perfiles de las víctimas (Ciudadanos y Partidos Políticos entre otros) y victimarios (ciudadanos, servidores públicos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, ministro de culto religioso, diputados y senadores electos, fedatarios públicos, exmagistrados electorales, consejeros electorales, secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral) de delitos electorales, que permitan crear políticas criminales y públicas para su prevención, persecución y sanción.

Amén que el examen criminológico-administrativo proporcionara la explicación de los índices de incremento de delitos electorales o en su caso el abatimiento del rezago de las averiguaciones y/o investigaciones de delitos electorales que representa uno de los grandes pendientes de la FEPADE,

por ejemplo en 2016 conforme a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) la FEPADE tuvo 1,596 Carpetas iniciadas, lo que es igual a 259 iniciadas por mes, de las cuales 32 carpetas concluidas por mes, por lo que quedan 1443 carpetas pendientes —reza—, la ASF manifestó que según datos de la FEPADE sólo se cuenta en la operación del Sistema de Justicia Penal con 29 AMPF y siete Policías, con un presupuesto de 170 millones 833 mil 271.00, por lo que abatirían el rezago de ocho a 10 años. Por ello, el extitular de FEPADE, Santiago Nieto solicitó en octubre de 2016, un aumento de recursos para replantear una estructura orgánica, pero sin especificar su consistencia ni monto de la adición de recursos solicitados, ni cuánto personal aumentaría, ni propuesta alguna para ello (*Vid.* 2235-FEPADE-2016).

Por lo que se infiere criminológicamente que si 29 MPs y siete Policías, solo determinan 32 carpetas de investigación de 259 que reciben por mes, significa que un MP solo logra trabajar 1.1 carpetas de investigación por mes, la página web de FEPADE señala que cuenta con 76 MP (*Cfr.* Web FEPADE), si les restamos los 29 que se dedican al Sistema de Justicia Penal nos quedan 47 MP para enfrentar la investigación de delitos electorales en las 32 entidades federativas, resultando insuficiente para enfrentar los comicios electorales de 2018. La primera Fiscal de FEPADE, María de los Ángeles Fromow, manifestó que durante su gestión “contó con 100 MPs tres o cuatro peritos...” y se enteró que después de su gestión el personal de la FEPADE, disminuyó hasta un 50% (Blancas, 2017), por lo que es

necesario realizar dicho escrutinio, sobre la disminución del capital humano por el que ha pasado la FEPADE desde hace 23 años, ya que no es lógico jurídicamente, que si el rezago de los casos ha aumentado, así como los delitos electorales, se haya disminuido de 100 MP y 3 peritos, a 76 MPs y ningún Perito adscrito, más cuando se está frente a una de las elecciones electorales más desafiantes de 2018 (*Cfr.* Olvera, 2018: 10,11).

V. LA CRIMINALÍSTICA EN LOS DELITOS ELECTORALES

La Criminalística para Casanova, es “la profilaxis criminal o las medidas de política criminal, la policía científica o técnicas de la pesquisa, la penología o defensa social y la ciencia penitenciaria o individualización de las penas” (Quiroz, 2011:1024), para Sandoval Smart es la disciplina auxiliar del derecho penal, que se ocupa del descubrimiento y verificación científica del delito y del infractor (*ibidem*:1025), por lo que la criminalística está conformada de todas aquellas materias y ciencias que lleven a comprobar la realización del hecho, y quienes la representan son los peritos.

La FEPADE requiere para efficientar la investigación de delitos electorales enriquecer criminalísticamente su capital humano, es decir tener peritos adscritos directamente, principalmente en las materias de informática, fotografía, grafoscopia, contabilidad, entre otros, para realizar peritajes que esclarezcan los hechos de los delitos electorales más comunes como la compra de votos, el uso condicionamiento

o cancelación de programas sociales, obras públicas o prestación de un servicio para obtener votos por los partidos políticos, los relacionados con el origen de los recursos para obtención de votos así como los delitos que se cometan en la jornada electoral 2018. El Sistema Nacional de Justicia Penal requiere de una cadena de custodia impecable para llegar al esclarecimiento de los hechos en la investigación e integrar conforme al más estricto derecho la carpeta de investigación.

VI. EL DERECHO PENITENCIARIO EN LOS DELITOS ELECTORALES

Derecho Penitenciario, “es el conjunto de normas jurídicas que regulan la ejecución de las penas privativas de libertad” (*Cfr.* Bibliojurídicas UNAM), luego entonces, en la actualidad, el “penitenciarismo moderno, piensa que en la pena impuesta por un juez o un tribunal no debe ser un castigo, sino un medio para que el delincuente tenga la posibilidad de reestructurar su personalidad dañada” (Sánchez, 2014: 188), el Derecho Penitenciario es rara vez aplicado en delitos electorales porque no son delitos graves, por lo que comúnmente no es aplicable la pena privativa de libertad. Existen disímiles peticiones por diversos representantes de la sociedad que proponen modificar las penas de los delitos electorales para que se conviertan en delitos graves y le sean aplicables a quienes los cometan pena privativa de la libertad.

VII. CONCLUSIONES

Las elecciones electorales de 2018, en sus diversos momentos de precampaña (el 14 diciembre 2017 a 11 febrero 2018); campaña (30 marzo a 27 junio 2018); veda electoral o periodo de reflexión (28 junio a 1° julio 2018); y el julio 1° de 2018, jornada electoral que termina el 4 de julio 2018 para conteos distritales, así como el 6 de agosto de 2018 finaliza la fiscalización de campañas, representan un gran reto para la FEPADE en delitos electorales, por lo cual se realizó estudio desde la perspectiva de las ciencias penales las cuales están integradas por:

La ciencia del derecho penal en la que se hace mención de la normatividad que integra el derecho penal electoral vigente como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Código Penal Federal, Ley General en Materia de Delitos Electorales, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Protocolo Nacional de Primer Respondiente y el Sistema Nacional de Justicia Penal.

En criminología se realizó una reflexión el por que de la conducta criminal en los delitos electorales; se abundó en un análisis criminológico proponiendo crear perfiles de las víctimas (ciudadanos y partidos políticos entre otros) y victimarios (ciudadanos, servidores públicos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, ministro de culto religioso, diputados y senadores electos, fedatarios públicos, exmagistrados electorales, consejeros electorales, secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral) de delitos electorales, que

permitan crear políticas criminales y públicas para la prevención, persecución y sanción de igual forma el examen criminológico-administrativo proporcionará la explicación de los índices de incremento de delitos electorales o en su caso, el abatimiento del rezago de las averiguaciones y/o investigaciones de delitos electorales.

En criminalística se concluyó la necesidad de la FEPADE de adscribir a peritos directamente, con el fin de realizar peritajes que esclarezcan los hechos en la investigación de los delitos electorales, con una cadena de custodia impecable para llegar a integrar una carpeta de investigación conforme al más estricto derecho, que determine una responsabilidad penal en materia electoral, en los delitos más comunes como la compra de votos, el uso, condicionamiento o cancelación de programas sociales, obras públicas o prestación de un servicio para obtener votos por los partidos políticos, los relacionados con el origen de los recursos para obtención de votos así como los delitos que se cometan en la jornada electoral 2018.

Por último se replicó que los delitos electorales, al no ser delitos graves, el derecho penitenciario rara vez se aplica, se mencionaron que existen disímiles peticiones por diversos representantes de la sociedad que proponen modificar las penas de los delitos electorales para que se conviertan en delitos graves.

VIII. FUENTES DE CONSULTA

Blancas Madrigal, D. “FEPADE, la hermana pobre y desprotegida del sistema”: Fromow. La Crónica, en:

<http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1052755.html>, 24 de diciembre de 2017.

Código Penal Federal, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 1931, última reforma publicada DOF el 17 de noviembre de 2017.

Compilación de Amparo y Penal Federal. (2016) *Código Nacional de Procedimientos Penales*, Raúl Juárez Carro Editorial, S.A. de C.V, 37ª ed., en: <http://www.academiamexicanadecienciaspenales.com.mx/academiamexicanadecienciaspenales/Historia.htm> consultado el 14 de enero de 2016. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3789/5.pdf>. Consultado el 25 de enero de 2016, en: <http://www.gob.mx/pgr/que-hacemos>. Consultado el 25 de enero de 2016. <http://www.inacipe.gob.mx/acerca/decretodecreacion/decretodecreacion.php>. Consultado el 25 de enero de 2016.

Quiroz Cuarón, A. (2001) *Medicina Forense*. 10ª ed. México: Porrúa.

La Jornada. <http://www.jornada.unam.mx/2014/05/25/politica/014n1pol>. Consultado el 25 de enero de 2016.

Ley General en Materia de Delitos Electorales, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_270614.pdf, 23 mayo 2014

López Betancourt, E. (2011) *Teoría del Delito y de la Ley Penal*. 2a ed. México: Porrúa.

Oficio firmado por el titular de FEPADE, 2235-FEPADE-2016, de 3 de octubre de 2016.

Olvera Lezama, Blanca Ivonne, Revista *El Mundo del Abogado*, La FEPADE frente a las Elecciones de 2018. Año 19, Número 226, febrero 2018, pág.10,11.

Procuraduría General de la República, Investigación y persecución de delitos electorales, Auditoría de Desempeño: 15-0-17100-07-0115115-GB, <https://es.scribd.com/document/339915329/Fepade-Rezago-Grave>

Procuraduría General de la República FEPADE. <http://www.fepade.gob.mx/delitos.html>.

Rodríguez Manzanera, L. (2011). *Criminología*. 25ª ed., México: Porrúa. Pág. 5.

Sánchez Galindo, A. (2014). *Antología del derecho penitenciario y Ejecución Penal*. 1ª ed. México: INACIPE.

WEB FEPADE, PREGUNTAS FRECUENTES, ¿Cuántos Agentes del Ministerio Público Atienden Delitos Electorales? <http://www.fepade.gob.mx/preguntas.html>, 24 de diciembre de 2017.