

CAPÍTULO II

II.- DESDE EL DERECHO PROCESAL PENAL Y DE EJECUCIÓN DE SANCIONES

Sumario: 1.- Garantía de Seguridad Jurídica y de Legalidad. 2.-Competencia Constitucional del Ministerio Público de la Federación y de los Tribunales Federales. 2.1.- Competencia del Ministerio Público de la Federación. 2.2- Competencia para conocer de delitos en razón de la Conexidad. 3. Creación y Competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. 3.1 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. 3.2. Acuerdo que crea la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. 3.3. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. 3.4.Circular Número C/002/00 Del Procurador General de la República, por la que se establece que se deberá informar de inmediato a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, de todas las denuncias que se reciban por hechos probablemente constitutivos de delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos. 3.5 Convenios de Colaboración. 3.6. Estructura de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. 4. Proceso Penal Electoral. a) Averiguación Previa; a.a). Delitos; a. b). Denuncia; a.c). Ejercicio de la Acción Penal. B.- Proceso Penal; b.a). Consignación ante el Tribunal y etapa de Preinstrucción; b.b). Auto de Plazo Constitucional; b. c). Instrucción y Juicio; b. d). Pruebas; b. e). Sentencia; b.f). Punibilidad.y Ejecución; b.g). Recursos; b.h) Juicio de Garantías. 5. La Procuración de Justicia Electoral. 5.1. Procuración y Administración de Justicia Penal Electoral. 5.1.1. La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales. 5.1.2. La Administración de Justicia Penal Electoral. 5.2. Prevección de Delitos Electorales.

Competencia y Sustanciación del Proceso Penal en Materia Electoral

1. Garantía de Seguridad Jurídica y de Legalidad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra, dentro de sus postulados, la garantía de legalidad contenida en el artículo 14, el cual establece que solamente mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho, podrá privarse de la vida, de la libertad o de propiedades, posesiones o derechos. Agrega el principio de *nullum poena sine lege*; al establecer que en juicios del orden criminal no podrá por simple analogía, ni por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate y consagra la prohibición de aplicar en efecto retroactivo ley alguna, en perjuicio de cualquier persona.

Asimismo, el artículo 16 ordena que los actos de molestia tanto en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sólo podrán efectuarse en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Además, señala que únicamente la autoridad judicial podrá librar órdenes de aprehensión siempre y cuando preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad, y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

2. Competencia Constitucional del Ministerio Público de la Federación y de los Tribunales Federales.

La competencia de los Tribunales Federales se establece de conformidad con el artículo 104 Constitucional; párrafo I, el cual señala que corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

- I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

- I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de

las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 50, señala que los jueces federales penales conocerán de:

I. Los delitos del orden federal.

Son delitos del orden federal:

a). Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales. En el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos b) a l) de esta fracción:

b) Los señalados en los **artículos 2 al 5 del Código Penal;**

c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos;

d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;

e) Aquéllos en que la Federación sea sujeto pasivo;

f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

g) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

h) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado;

i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado;

- j) Todos aquéllos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación;
- k) Los señalados en el artículo 389 del Código Penal, cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal, y
- l) Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II, del artículo 401, del Código Penal;

II. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.

III. De las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada.

2.1. Competencia del Ministerio Público de la Federación.

Compete al Ministerio Público, por disposición expresa del artículo 21 Constitucional que dice: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato..."

Las resoluciones del Ministerio Público, sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

Asimismo, el artículo 102 Constitucional, apartado A, establece las facultades que se confieren al Ministerio Público. Son las siguientes:

- A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

2.2. Competencia para conocer de delitos en razón de la Conexidad.

La Competencia de las autoridades federales para conocer de delitos del orden común, cuando están relacionados con conductas delictivas del orden federal, se extiende en virtud del artículo 73 Constitucional, el cual establece que el Congreso tiene facultad para:

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

Competencia que reitera el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales y que dispone lo siguiente:

“Es competente para conocer los delitos continuados y de los continuos o permanentes, cualquiera de los tribunales en cuyo territorio aquéllos produzcan efectos o se hayan realizado actos constitutivos de tales delitos.

En caso de concurso de delitos, el Ministerio Público Federal será competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, y los jueces federales tendrán, asimismo, competencia para juzgarlos”.

El concurso de delitos se establece en el artículo 18 del CPF., que a la letra dice: “Existe concurso ideal, cuando con una sola conducta se cometen varios delitos. Existe concurso real, cuando con pluralidad de conductas se cometen varios delitos”.

3. Creación y Competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Como se desprende del artículo 102, apartado A, primer párrafo de la Constitución Federal, al Ministerio Público de la Federación lo preside un Procurador General de la República y en su respectiva Ley Orgánica y Reglamento, establece las facultades, atribuciones y forma de organización para la persecución de los delitos del orden federal y conexos, solicitudes de orden de aprehensión, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los inculpados; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

3.1 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se establece la forma de organización, facultades y atribuciones que le confiere la Constitución. De sus disposiciones se destaca lo siguiente:

Artículo 1º.- Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

El artículo 2º señala que corresponde al Ministerio Público de la Federación, entre otros, en la fracción V, perseguir los delitos del orden federal y establece para tal efecto en el artículo 8º de la misma ley reglamentaria que:

“ La persecución de los delitos del orden federal a que se refiere la fracción V del artículo 2º de esta Ley, comprende:

- I. En la averiguación previa:

- a) Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;
- b) Investigar los delitos del orden federal con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 19 de esta Ley y otras autoridades, tanto federales como de las entidades federativas, en los términos de los **convenios de colaboración**;
- c) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos del tipo penal del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados;
- d) Ordenar la detención y, en su caso, retener a los probables responsables de la comisión de delitos, en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;...
- g). Conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- h) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes, que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como, en su caso, y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que dicte. Al ejercitar la acción, el Ministerio Público de la Federación formulará a la autoridad jurisdiccional los pedimentos que legalmente correspondan;
- i) En aquellos casos en que la ley lo permita, el Ministerio Público de la Federación propiciará conciliar los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia;
- j) Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:

1. Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;
2. Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado;
3. La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;
4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de **exclusión del delito**, en los términos que establecen las normas aplicables;
5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable; y

...

II. Ante los órganos jurisdiccionales;

- a) Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden federal cuando exista denuncia, acusación o querrela, estén acreditados los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, y solicitar las órdenes de aprehensión o de comparecencia, en su caso;
- b) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes, los exhortos, o la

constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente;

- c) Poner a disposición de la autoridad judicial, a las personas detenidas y aprehendidas, dentro de los plazos establecidos por la ley;
- d) Aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad penal de la existencia de los daños y perjuicios así como para la fijación del monto de su reparación;
- e) Formular las conclusiones, en los términos señalados por la ley, y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios o, en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal:
- f) Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales; y
- g) En general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables.

..."

Artículo 3.- El Procurador de la República intervendrá por sí o por conducto de Agentes del Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de las atribuciones conferidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ordenamientos legales aplicables, según las previsiones de esta Ley y su Reglamento así como de los acuerdos que expida el propio Procurador General de la República.

Además, el artículo 14 establece: "El Procurador General de la República, titular del Ministerio Público de la Federación, ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría", y agrega que para el despacho de los asuntos éste se auxiliará con los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Subprocuradores, Oficial Mayor, Visitador General, Contralor Interno, Coordinadores, Directores Generales, Delegados,

Agregados, Directores, Subdirectores y demás servidores públicos que establezca el Reglamento de esta Ley, así como con los órganos y unidades técnicas y administrativos, centrales y desconcentrados, que también establezcan dicho Reglamento, el cual precisará el número de ellos y las atribuciones que les correspondan.

El Ministerio Público de la Federación contará con Unidades Especializadas, que podrán actuar en todo el territorio nacional, para la persecución de aquellos delitos que, conforme a las clasificaciones del Código Penal Federal se encomiende a dichas unidades.

La Institución, además, por previsión reglamentaria o por acuerdo del Procurador General de la República, podrá contar con **Fiscalías Especiales** para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten.

El Reglamento establecerá las facultades, bases de organización y los requisitos para la designación de los titulares de unidades especializadas y fiscalías especiales”.

Artículo 42.- El Procurador General de la República expedirá los acuerdos, circulares, manuales de organización y guías de operación para los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Policía Judicial Federal y peritos de los Servicios Periciales, además de los de procedimientos principales conducentes al buen despacho de las atribuciones de la Institución, y resolverá, por sí o por conducto del servidor público que determine, sobre el ingreso, promoción, adscripción, renunciaciones, sanciones, estímulos y suplencias, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables y con las normas que resulten precedentes en materia del Servicio Civil de Carrera, así como de las que regulen las relaciones entre el titular y quienes presten sus servicios a la propia Institución.

3.2. Acuerdo que crea la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales se creó a instancia del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante acuerdo del Presidente de ese órgano colegiado. Dicho acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1994 y que a la letra dice:

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Federal Electoral.- Consejo General.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE DISPONE QUE EL PRESIDENTE DE ESTE PROPIO CUERPO COLEGIADO PROMUEVA ANTE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA LA CREACIÓN DE UNA FISCALÍA ESPECIAL DE DELITOS ELECTORALES.

CONSIDERANDO

I.- QUE CON MOTIVO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE EN MATERIA ELECTORAL Y DE REGISTRO CIUDADANO SE EFECTUARON EN LOS AÑOS DE 1989 Y 1990, SE ADICIONÓ EL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL, CON UN TÍTULO VIGESIMOCUARTO RELATIVO A "DELITOS ELECTORALES Y EN MATERIA DE REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS", SEGÚN DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 15 DE AGOSTO DE 1990.

II.- QUE ESTE CONSEJO GENERAL EN SU SESIÓN DEL 27 DE ENERO DEL AÑO EN CURSO, CONOCIÓ EL "PACTO PARA LA PAZ, LA DEMOCRACIA Y LA JUSTICIA"

SUSCRITO POR OCHO PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y SUS RESPECTIVOS CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MISMO QUE EN EL APARTADO DENOMINADO "PARA UNA ELECCIÓN IMPARCIAL", EN SU PUNTO 7, SEÑALA A LA LETRA QUE: "PARA DAR UNA 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".

III.- QUE CON EL PROPÓSITO DE CONCRETAR LA INTENCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS SIGNANTES DEL DOCUMENTO A QUE SE HACE REFERENCIA EN EL PUNTO QUE ANTECEDE, Y ASEGURAR A LA AUTORIDAD ELECTORAL EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES INSTITUCIONALES QUE DISPONE EL CÓDIGO DE LA MATERIA, SE PROPONE EL PRESENTE PROYECTO DE ACUERDO.

EN ATENCIÓN A LOS CONSIDERANDOS EXPRESADOS CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 2º; 73 Y 83, PÁRRAFO 1, INCISO b), DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y EN EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO EL ARTÍCULO 82, PÁRRAFO 1, INCISO y), DEL MISMO ORDENAMIENTO, EL CONSEJO GENERAL TIENE A BIEN EMITIR EL SIGUIENTE

ACUERDO

PRIMERO.- SE ENCOMIENDA AL PRESIDENTE DE ESTE CONSEJO GENERAL PROMUEVA, ANTE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, LA CREACIÓN DE UNA FISCALÍA ESPECIAL PARA LA INVESTIGACIÓN DE DELITOS ELECTORALES.

SEGUNDO.- SE ACUERDA QUE EN LA PROPUESTA QUE EL PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL FORMULE A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SE INCLUYAN LAS SIGUIENTES BASES GENERALES:

- a) QUE EL FISCAL ESPECIAL QUE SE DESIGNE GOCE DE PLENA AUTONOMÍA TÉCNICA;
- b) QUE SE LE OTORGUE UN NIVEL EQUIVALENTE AL DE SUBPROCURADOR;
- c) QUE SE LE DOTE DE LA INFRAESTRUCTURA Y LOS RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES QUE SEAN NECESARIOS PARA LLEVAR A CABO SUS FUNCIONES, CON EL NÚMERO DE AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO ESPECIALIZADOS QUE SE REQUIERAN;
- d) QUE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ADOpte UN ACUERDO INTERNO PARA QUE LAS DENUNCIAS RELATIVAS A DELITOS ELECTORALES QUE SE PRESENTEN EN CUALQUIER OFICINA O AGENCIA DE DICHA INSTITUCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA, SE REMITAN A LA FISCALÍA ESPECIAL EN UN TÉRMINO QUE NO DEBERÁ EXCEDER DE LAS 72 HORAS A PARTIR DE SU PRESENTACIÓN; Y
- e) QUE SE AUTORICE QUE LA FISCALÍA ESPECIAL INFORME MENSUALMENTE AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EL NÚMERO Y NATURALEZA DE LAS DENUNCIAS PRESENTADAS, EL ESTADO DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS INTEGRADAS AL EFECTO Y, EN SU CASO, DE LAS CONSIGNACIONES EFECTUADAS.

TERCERO.- EL PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL INFORMARÁ A ESTE PROPIO CUERPO COLEGIADO DEL RESULTADO DE LAS GESTIONES QUE POR EL PRESENTE ACUERDO SE LE ENCOMIENDAN.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL JORGE CARPIZO.- RÚBRICA.- EL DIRECTOR GENERAL, ARTURO NUÑEZ JIMÉNEZ.- RÚBRICA.- EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL, AGUSTÍN RICOY SALDAÑA.- RÚBRICA.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Marzo de 1994.

3.3. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Una vez que se acordó la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, ésta fue incluida en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que se publicó el 27 de agosto de 1996, y quedó de la manera siguiente:

Art. 1º.- El presente Reglamento tiene como objeto establecer la organización, competencia y facultades de la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y otros ordenamientos le encomiendan al Procurador y al Ministerio Público de la Federación.

Art. 2º.- Para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Procuraduría General de la República y de su titular, ésta se integra con las siguientes unidades administrativas y órganos:

...Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

...Delegaciones.

Artículo 3º.- Son Agentes del Ministerio Público de la Federación el Procurador, los Subprocuradores, el Fiscal Especializado para la Atención de Delitos contra la Salud, el Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales, el Visitador General, el titular de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, los Directores Generales de lo Contencioso y Consultivo, de Asuntos Legales Internacionales, de Amparo, de Constitucionalidad y Documentación Jurídica, de Normatividad Técnico-Penal, de Control de Procedimientos Penales "A", "B" Y "C", del Ministerio Público Especializado "A", "B" y "C", de Visitaduría, de Inspección Interna, de Protección a los Derechos Humanos y los Delegados Estatales, así como todos aquellos servidores públicos a quienes se les confiera dicha calidad.

Artículo 4º.- El Procurador determinará la organización y funcionamiento de la Procuraduría, la adscripción de sus unidades subalternas y órganos técnicos, y la modificación de sus áreas y competencias en la medida en que lo requiera el servicio.

El Procurador podrá fijar o delegar facultades a los servidores públicos de la institución, según sea el caso, mediante disposiciones de carácter general o especial, sin perder por ello la posibilidad del ejercicio directo.

Artículo 6º., párrafo segundo:

En el caso de los titulares de las Unidades Especializadas y Fiscalías Especiales, tendrán las facultades a que se refieren los artículos 8º y 13 de la Ley Orgánica y las demás que les determinen otros ordenamientos legales o el Procurador por acuerdo.

Artículo 9.- El Procurador ejercerá en forma personal y no delegable las facultades contenidas en el artículo 4º. De la Ley Orgánica y, además las siguientes:

...

- I. Expedir acuerdos, circulares, instructivos, manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para el mejor funcionamiento de la institución y, en su caso, ordenar su publicación.

...

Artículo 12.- La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales conocerá de los delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos previstos en el Título Vigésimo cuarto del Libro Segundo del **Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal**, -sic- y tendrá las facultades siguientes:

- I. Ejercer las atribuciones que en materia de investigación y persecución de los delitos, de su exclusiva competencia, le confieren al Ministerio Público de la Federación los artículos 8º y 13 de la Ley Orgánica.
- II. Determinar la reserva o el no ejercicio de la acción penal.

En este caso deberá notificarse al ofendido de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

- III. Presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que procedan;
- IV. Interponer los recursos pertinentes;
- V. Intervenir en los juicios de amparo o cualquiera otros procedimientos relacionados con las averiguaciones o los procesos respectivos;
- VI. Ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y
- VII. Las demás que señalen las leyes y otros ordenamientos normativos.

Artículo 13.- Al frente de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales habrá un Fiscal, que será nombrado por el Ejecutivo Federal, quien actuará con plena autonomía técnica y tendrá las siguientes facultades:

- I. Atender el despacho de los asuntos competencia de la Fiscalía;
- II. Determinar la organización y funcionamiento de la Fiscalía y coordinar el desarrollo y cumplimiento de las funciones de las unidades que la integren, vigilando que se observen los ordenamientos legales y demás disposiciones aplicables;
- III. Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con otras áreas de la Procuraduría General de la República, para el óptimo cumplimiento de las funciones que le corresponden;
- IV. Nombrar y, en su caso, aprobar la contratación de los servidores públicos de la Fiscalía de conformidad con las disposiciones legales correspondientes;
- V. Expedir los acuerdos, circulares, manuales e instructivos necesarios, para el debido cumplimiento de las funciones de la Fiscalía;

- VI. Recibir en acuerdo ordinario a los responsables de las unidades administrativas que conforman la Fiscalía y en acuerdo extraordinario a cualquier otro servidor público, así como conceder audiencia al público;
- VII. Informar al Procurador sobre los asuntos encomendados a la Fiscalía;
- VIII. Informar mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas y de los procesos, en su caso, y
- IX. Las demás que sean consecuencia natural de sus funciones y necesarias para el buen funcionamiento de la Fiscalía

Dada la naturaleza jurídica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, y al no haber sido posible dotarla de recursos humanos que atendieran de manera particular los delitos, que son de su exclusiva competencia, en todo el territorio nacional, ésta se extendió a los agentes del Ministerio Público de la Federación, adscritos a las Delegaciones de la misma Institución, mediante la Circular número C/002/00. En ella se señalan las obligaciones e instrucciones que dicho mandamiento les confiere y que por su importancia transcribimos en este apartado.

3.4. CIRCULAR NÚMERO C/002/00 DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, POR LA QUE SE ESTABLECE QUE SE DEBERÁ INFORMAR DE INMEDIATO A LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES, DE TODAS LAS DENUNCIAS QUE SE RE RECIBAN POR HECHOS PROBABLEMENTE CONSTITUTIVOS DE DELITOS ELECTORALES FEDERALES Y EN MATERIA DEL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Procuraduría General de la República.

JORGE MADRAZO CUÉLLAR, Procurador General de la República, con fundamento en los artículos 21 y 102 Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1º., 2º., 3º., 14 y 42 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y 1, 2 fracciones II y V, 3, 4 y 9, fracción VII, 12 y 13 de su Reglamento, y

CONSIDERANDO

Que con objeto de brindar especial atención a los delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, previstos en el título vigesimocuarto del Código Penal Federal, así como de dar una mayor garantía de legalidad al proceso electoral federal, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1994, propuso a la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales;

Que dicha propuesta que fue recogida en el Decreto Presidencial de 19 de julio de 1994, así como en la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en su Reglamento, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996 y el 27 de agosto del mismo año, respectivamente;

Que la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales cuenta con las facultades y atribuciones para la investigación y persecución de los delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, que le confieren al Ministerio Público de la Federación los artículos 2º., fracciones II y IV, y 8º, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, entre las que se incluye recibir denuncias, practicar las diligencias necesarias para la integración y determinación de las averiguaciones previas e intervenir en los procesos, en los juicios de amparo y procedimientos conexos en materia de delitos electorales federales y del Registro

Nacional de Ciudadanos, con entera autonomía técnica en los términos del artículo 13 de su Reglamento;

Que con motivo del proceso electoral federal de 1997 y con el objeto de apoyar a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, el Procurador General de la República expidió la **Circular C/03/97**, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de abril de 1997, en la que se precisan la forma y términos en que las delegaciones de la institución en las entidades federativas deberán auxiliar a la mencionada Fiscalía Especializada;

Que en virtud del proceso de reestructuración de la institución han existido diversos cambios en la organización de las delegaciones en las entidades federativas, por lo que es necesario expedir una nueva Circular en la que se precise de manera indubitable la forma y términos en que deberán apoyar a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en la tramitación de las denuncias que por delitos electorales federales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos les sean presentadas, así como en la atención de procesos penales y de los juicios de amparo que se relacionan con el curso de las investigaciones correspondientes;

Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 174, punto 1, y 212, punto 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el proceso electoral federal iniciado el pasado 1º de octubre de 1999 y que culminará en el año 2000, habrán de elegirse al Presidente de la República, a 300 diputados federales en los distritos electorales uninominales del país, según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, así como a 128 senadores, 64 de ellos a través del sistema de mayoría relativa, 32 a través del principio de primera minoría y 32 a través del principio de representación proporcional;

Que uno de los momentos más importantes en el proceso electoral federal lo constituirá la jornada comicial que se llevará a cabo el domingo 2 de julio del año 2000, en la que se espera una amplia y activa participación por parte de la ciudadanía en general, de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, de los funcionarios partidistas, candidatos electorales y servidores públicos;

Que es propósito permanente de la Procuraduría General de la República actuar en el ámbito de sus atribuciones con legalidad y justicia de manera ágil, pronta y eficaz, conforme a las demandas sociales sobre la materia;

Que en vista de la proximidad de las elecciones federales del año 2000 que culminarán el proceso federal electoral y a fin de dar cumplimiento a los objetivos y metas institucionales, se hace necesario expedir las medidas convenientes para que la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales desempeñe sus atribuciones de la mejor manera; y

Que a efecto de que las facultades que el artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República asigna a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, se desarrollen en la forma y términos que se establecen en el Manual de Organización y Procedimientos de la misma, resulta conveniente precisar la manera en que las diferentes áreas de esta Institución, la auxilien en el cumplimiento de dichas facultades, por lo que he tenido a bien expedir la siguiente:

CIRCULAR

PRIMERO.- Se instruye a los agentes del Ministerio Público de la Federación para que informen de inmediato a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, vía telefónica y por escrito, a través de oficio original, fax o correo electrónico, de las denuncias que reciban por hechos probablemente constitutivos de delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, conforme a lo siguiente:

- I. El agente del Ministerio Público de la Federación al recibir la denuncia o tener conocimiento de los hechos probablemente constitutivos de delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, deberá practicar las diligencias cuando la inmediatez de las personas o alguna otra circunstancia amerite llevarlas a cabo en el lugar mismo, y deberá enviar la averiguación previa a la

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores al inicio de la misma.

- II. Las denuncias que se reciban por escrito deberán ser ratificadas por el denunciante, previamente a su envío a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Si por alguna causa no es posible la ratificación, se remitirá la averiguación previa o, en su caso, el acta circunstanciada, asentando la razón correspondiente;
- III. Los agentes del Ministerio Público de la Federación que inicien averiguaciones previas con detenido en las entidades federativas, lo comunicarán de inmediato a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, vía telefónica y a través de oficio original, fax o correo electrónico, asentando en la indagatoria dicha circunstancia, el nombre de la persona receptora de la comunicación, la fecha y la hora;

En tal caso no se remitirá la averiguación previa a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, y el agente del Ministerio Público de la Federación que conozca del asunto resolverá conforme a derecho sobre la legalidad de la detención y la posibilidad de ejercitar la acción penal.

En caso de acreditarse los requisitos exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el ejercicio de la acción penal, el agente del Ministerio Público de la Federación que esté actuando deberá consultar a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales sobre la forma en que deberá proceder, asentando en la indagatoria la razón de su consulta, nombre y cargo del receptor de la comunicación, la fecha y la hora;

- IV. De recibir la instrucción de ejercitar acción penal, el agente del Ministerio Público de la Federación procederá a avisar a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales sobre todo lo actuado y resuelto, remitiéndole copia certificada de

las actuaciones, conservando copia por triplicado si fuere procedente, y señalará el Juzgado al que se haya consignado, el número de la causa penal, el estado procesal que guarde y el centro de detención donde se haya internado el inculcado;

- V. Si procediera la libertad provisional bajo caución del indiciado, el agente del Ministerio Público de la Federación consultará a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales para que se fije la naturaleza y el monto de la garantía a otorgarse;
- VI. De no ejercitarse acción penal, la averiguación previa se remitirá a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, dejando copia certificada de la misma en la Agencia del Ministerio Público respectiva;
- VII. Las copias certificadas legibles de las actuaciones que integran la averiguación previa que se remitan a la Fiscalía, deberán estar foliadas, rubricadas, selladas y firmadas por el agente del Ministerio Público de la Federación y los testigos de asistencia;
- VIII. El agente del Ministerio Público de la Federación, previo acuerdo con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, en caso necesario, decretará el aseguramiento de los documentos u objetos relacionados con la indagatoria y proveerá las medidas inmediatas y conducentes para su conservación.

El agente del Ministerio Público de la Federación informará del aseguramiento a la Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales de la Institución, conforme a las disposiciones aplicables, y destinará copia del oficio correspondiente a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

En todo caso, los objetos relacionados con la indagatoria que determine la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, así como los documentos públicos y el material electoral, deberán remitirse a la propia Fiscalía.

- IX. Los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a los órganos jurisdiccionales deberán informar inmediatamente a la Dirección General de Control de Procesos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, sobre las resoluciones judiciales que se dicten en los casos en que la propia Fiscalía haya ejercitado la acción penal y solicitado el libramiento de órdenes de aprehensión, de presentación o comparecencia.

El informe a que se refiere el párrafo anterior deberá realizarse por vía telefónica y por escrito, a través de oficio original, fax o correo electrónico, adjuntando copia legible de la resolución.

SEGUNDO.- Los Agentes del Ministerio Público de la Federación deberán informar de inmediato a la Dirección General de Control de Procesos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, vía telefónica y por escrito, a través de oficio original, fax o correo electrónico, de los procesos iniciados o seguidos por hechos probablemente constitutivos de delitos electorales federales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos conforme a lo siguiente:

- I. Darán aviso de los expedientes que se formen como causa auxiliar, así como de los procesos y tocas penales que se deriven de los mismos;
- II. Comunicarán el libramiento o negativa de órdenes de aprehensión, presentación o comparecencia y de su cumplimiento;
- III. Darán aviso de las resoluciones relativas a la libertad provisional bajo caución y, en su caso, del incumplimiento de las obligaciones cargo del procesado;
- IV. Informarán de los autos de formal prisión o de libertad por no haberse ratificado la detención o por falta de elementos para procesar con las reservas de ley u otro motivo legal;
- V. Avisarán de las fechas señaladas para las audiencias, así como de los incidentes, acumulaciones y recursos procesales que se promuevan;

- VI. Comunicarán las sentencias que dicten los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios, en los juicios y recursos seguidos por delitos de la competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales;
- VII. Informarán de cualquier promoción, actuación, determinación, plazo o resolución que se dicte en los procesos de la exclusiva competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales;
- VIII. Cuando para el debido seguimiento de los procesos penales se requiera la intervención de los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a las delegaciones de la institución en las entidades federativas, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales les proporcionará la documentación e información necesaria, por lo que en cada caso concreto sujetarán su actuación a las instrucciones que la misma les dirija; e
- IX. Remitirán las copias certificadas de actuaciones que solicite la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

TERCERO.- Los agentes del Ministerio Público de la Federación, adscritos a los Juzgados y Tribunales de la Federación, deberán dar aviso inmediato a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, vía telefónica y por escrito, a través de oficio original, fax o correo electrónico, de la presentación de las demandas de amparo relacionadas con delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos que les sean notificadas.

Asimismo deberán remitir copias legibles de la demanda de garantías y de sus anexos, de los pedimentos, de los recursos presentados y de las resoluciones recaídas en dichos juicios; además darán el debido seguimiento a los expedientes incidental y principal que se integren en los juicios de garantías, en cuyo caso enviarán a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales los elementos a que haya lugar, para su correspondiente aprobación.

CUARTO.- Los agentes del Ministerio Público de la Federación deberán actuar conforme a lo establecido en la presente Circular para la debida integración de las averiguaciones previas, así como para el adecuado desarrollo de los procesos penales y el debido seguimiento de los juicios de amparo.

QUINTO.- La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales podrá designar un agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a la misma, para que actúe como enlace con cada delegación de la institución en las entidades federativas y, en específico con el agente del Ministerio Público de la Federación que tenga a su cargo el asunto de que se trate, a efecto de dar seguimiento al trámite de denuncias, averiguaciones, procesos y amparos por delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos que correspondan al ámbito de competencia de cada delegación.

En tanto no se designe el agente del Ministerio Público a que se refiere el párrafo anterior, el enlace se mantendrá con los directores generales o de área de la propia Fiscalía, según lo requiera el trámite de cada asunto.

SEXTO.- La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales podrá comisionar agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la misma, para realizar indagatorias y para que se apersonen ante los Juzgados o Tribunales Federales que conozcan de los procedimientos, a efecto de ejercer de manera directa las atribuciones de dicha Fiscalía, en cuyo caso el personal adscrito o responsable de la función ministerial ante el órgano jurisdiccional respectivo, deberá coadyuvar con los agentes comisionados para el mejor desempeño de sus funciones.

SÉPTIMO.- Los Delegados, así como los servidores públicos adscritos a las delegaciones de la institución en las entidades federativas deberán otorgar el apoyo y facilidades que requiera el personal comisionado por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales para el cumplimiento de sus atribuciones, incluyendo el otorgamiento provisional y emergente de espacios físicos y personal secretarial, así como el uso del servicios telefónico y de equipos de cómputo.

OCTAVO.- La documentación que se cita en la presente Circular deberá ser enviada al domicilio de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, sito en Plaza de la República número 31, colonia Tabacalera, México, Distrito Federal, código postal 06030.

Los teléfonos en que se pueden desahogar consultas en relación a los delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos son: (5)346-31-01 y (5)346-01-03 del Fiscal Especializado; (5)346-31-36 y (5)346-31-82 del Director General de Averiguaciones Previas; (5)346-31-44, (5)346-31-50 y (5)346-31-51 del Director General de Control de Procesos, y (5)346-31-55, (5)346-31-57 y (5)346-31-58 del Director General de Amparo. El número de fax de la **FEPADE** es el (5)346-32-82.

NOVENO.- Los servidores públicos a quienes se dirige esta Circular se servirán realizar todas las acciones que sean necesarias para la adecuada divulgación de su contenido y el debido cumplimiento de la misma por parte del personal a su cargo.

DÉCIMO.- La inobservancia de lo previsto en esta Circular dará lugar al fincamiento de las responsabilidades establecidas en las leyes administrativas y penales que correspondan.

DÉCIMO PRIMERO.- Se instruye a los Subprocuradores de Coordinación General y Desarrollo, Jurídico y de Asuntos Internacionales, de Procedimientos Penales A, B y "C", Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales, Oficial Mayor, Visitador General, Titular de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, Directores Generales, Delegados de la Institución en las entidades federativas y en general a los agentes del Ministerio Público de la Federación, para que instrumenten las medidas pertinentes y necesarias para el debido cumplimiento de la presente Circular.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- La presente Circular entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se abroga la Circular C/03/97 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1997.

Sufragio Efectivo. No Reelección

México, Distrito Federal, a trece de enero de dos mil.- El Procurador General de la República.- Lic. Jorge Madrazo Cuéllar.- Rúbrica.

3.5 Convenios de Colaboración.

Con fundamento en el artículo 119 constitucional, el 3 de diciembre de 1993 se firmó el Convenio de Colaboración celebrado por la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los treinta y un Estados integrantes de la Federación, el cual en el apartado IV establece la necesidad de celebrar dicho convenio con el objetivo de coadyuvar recíprocamente para optimizar el combate a la delincuencia a nivel nacional. Posterior a este convenio se suscribe uno específico en el cual participa de manera particular la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, mismo que establece lo siguiente:

ACUERDO DE COLABORACIÓN QUE CELEBRAN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DANDO INTERVENCIÓN A LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES, CON LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y LAS PROCURADURÍAS GENERALES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS, PARA FACILITAR LA ATENCIÓN DE LOS ASUNTOS QUE SE ORIGINEN CON MOTIVO DE DENUNCIAS FORMULADAS CON RESPECTO A LA PROBABLE COMISIÓN DE DELITOS ELECTORALES TANTO DEL FUERO FEDERAL COMO DEL FUERO COMÚN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE ENERO DEL AÑO 2000.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Procuraduría General de la República.

PRINCIPIOS POLÍTICOS BÁSICOS

1.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo (artículo 39); que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la ley fundamental (artículo 40); que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los caso de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores (artículo 41). Además, en el artículo 122, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, quedó establecido que en el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local en los términos de ese mismo precepto.

2.

El federalismo como forma de organización política de los Estados Unidos Mexicanos ha hecho posible la consolidación de la Nación en su gran extensión territorial, diversidad histórica y cultural. Es por ello que se afirma que lo propio del federalismo radica en promover la unidad nacional en un marco de respeto a la diversidad de cada una de sus partes integrantes.

3.

Las reglas esenciales de un Estado Federal son las que regulan la distribución de competencias entre los Poderes de la Federación y los Locales. Las relaciones, entre estos poderes, su composición y reclutamiento, se encuentran establecidos en la Constitución Federal.

4.

Es por ello que en el artículo 124 de la Constitución Federal se dispone que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, con lo cual, de acuerdo con los artículos 41 y 73, fracción XXI, las materias electoral y penal a nivel nacional corresponden a la Federación y a nivel local les corresponden a los Estados a su vez, a partir de la reforma de 1996. En el artículo 122 se hace una separación de competencias entre los Poderes Federales y los del Distrito Federal y quedan en la órbita de esta entidad, entre otras, las materias electoral y penal en el orden local.

5.

En materia electoral la Constitución Federal dispone que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas (artículo 41).

6.

También establece la Constitución Federal, a partir del 22 de agosto de 1996, en su artículo 116, que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de la legislatura locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; se tipifiquen los delitos y se determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse. Similares disposiciones se incorporaron al artículo 122 Constitucional a partir de 1996 con relación a las elecciones de Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales a que se refiere la Base Tercera, segundo párrafo, de dicho artículo.

7.

En materia de procuración de justicia, el artículo 119 de la Constitución Federal, conforme a la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de

octubre de 1993, da sustento en su párrafo segundo a los mecanismos que mediante convenios de colaboración acuerden los Estados y el Distrito Federal, a través de sus respectivas procuradurías generales de justicia, con el gobierno federal, por medio de la Procuraduría General de la República; asimismo, con apego a las disposiciones que contiene la Constitución Federal, se han configurado diversas órbitas de competencias para la atención de los delitos electorales y de conformidad a las cuales a la Procuraduría General de la República, por conducto de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, le corresponde llevar a cabo la función de procuración de justicia relacionada con delitos electorales federales, que son los que se pueden cometer con motivo de las elecciones de Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales; a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por conducto del área indicada en su normatividad interna, le corresponde atender las diligencias de procuración de justicia relacionadas con los delitos electorales locales del Distrito Federal, que son los que se pueden cometer con motivo de las elecciones de Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y Comités Vecinales del Distrito Federal y a las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados, por conducto de las áreas indicadas en su normatividad interna, les corresponde atender lo concerniente en relación a los delitos electorales que tipifiquen sus leyes locales con motivo de las elecciones de Gobernadores, Diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos.

8.

La procuración de justicia en lo tocante a los delitos electorales, en el marco de un federalismo eficaz, debe permitir optimizar la capacidad de actuación de los órganos encargados de esa función con estricto respeto a las respectivas órbitas competenciales.

DECLARACIONES

- I.** Declara la Procuraduría General de la República, por conducto de su titular:

I.1. Que es órgano ubicado en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo los asuntos, que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República que lo preside, les atribuyen los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estando facultada para celebrar el presente Acuerdo, de conformidad con los artículos 1, 2 fracciones V y X, 3, 4 fracción XI y 12 fracción II, de la Ley Orgánica de la propia Institución; 8 y 9 fracción I, del Reglamento de esa Ley.

I.2. Que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 14, párrafos tercero y quinto, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como a lo dispuesto por los artículos 2, 6, 12 y 13 fracciones III y X del Reglamento de la referida Ley, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales tiene el rango de Subprocuraduría y está dotada de autonomía técnica para perseguir y atender en forma institucional, profesional y especializada todo cuanto se relacione con los delitos electorales federales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos que se encuentran tipificados en el Título Vigésimocuarto Capítulo único del Libro Segundo del Código Penal Federal y se encuentra facultada para establecer mecanismos de coordinación para el buen funcionamiento de la Fiscalía.

II. Declara la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por conducto de su titular: ser la dependencia del Gobierno del Distrito Federal en la que se integran el Ministerio Público de esa entidad y su órganos auxiliares directos para el despacho de los asuntos que a aquélla le atribuyen los artículos 21 y 122, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, teniendo facultad para celebrar el presente Acuerdo conforme a lo previsto en los artículos 1, 2 fracción X, y 15, de la Ley Orgánica de la mencionada Procuraduría, y 7, fracción X, del Reglamento de esa Ley, ordenamientos publicados, en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1996 y el 17 de julio de ese mismo año, respectivamente.

III. Declaran las Procuradurías Generales de Justicia de los treinta y un Estados miembros de la Federación Mexicana, por conducto de sus respectivos titulares, que

de conformidad con las Constituciones Políticas de cada una de sus entidades federativas y con las correspondientes leyes orgánicas de las mismas Procuradurías, son las Instituciones dependientes de los Poderes Ejecutivos Estatales encargadas de la persecución de los delitos del fuero común en sus respectivas entidades, así como de vigilar la exacta observancia de las leyes, y en general, de velar por una eficaz y expedita procuración de justicia en la esfera de su competencia, con facultades para concertar instrumentos de colaboración con otros órganos del mismo ramo, en las materias a que este Acuerdo se refiere.

MOTIVACIÓN ESPECÍFICA

La Fiscalía Especializada fue creada por Decreto de reformas a los artículos 1º y 6º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1994, a través del cual se le confirió el rango de Subprocuraduría de la General de la República y se confirió autonomía técnica para el desempeño de sus responsabilidades. Con posterioridad, en el Diario Oficial de la Federación del 10 de mayo de 1996, fue publicada la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y el 27 de agosto del mismo año se publicó el Reglamento de la referida Ley. A través de las disposiciones contenidas en el artículo 14 del primero de dichos ordenamientos y en los artículos 2, 12 y 13 del segundo de ellos, se ratificó a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (**FEPADE**) el rango de Subprocuraduría y estar dotada de autonomía técnica para la atención especializada de los delitos electorales federales.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene actualmente una nueva situación jurídico-política, por haber dejado de ser dependencia del Poder Ejecutivo Federal, al pasar a serlo del Gobierno del Distrito Federal. Esto debido a la reforma al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, así como de las disposiciones contenidas en los artículos 2 y 10 cuarto párrafo, del Estatuto de Gobierno del Distrito

Federal, conforme a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997, y artículo 1 de la Ley Orgánica de la citada Procuraduría.

Los delitos electorales del fuero federal y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, previstos en el Título Vigésimocuarto, Capítulo Único, del Libro Segundo del Código Penal Federal, son conductas que pueden realizarse y de hecho ya se han realizado en gran número, en el amplio espacio del territorio nacional. De esto se deriva la necesidad de que la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (**FEPADE**), cuente con la colaboración y apoyo de todas las Procuradurías Generales de Justicia locales, como hasta hoy ha sucedido merced del Acuerdo de Colaboración celebrado entre la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados, con el propósito de facilitar la atención de los asuntos que se originen en denuncia de delitos electorales, suscrito el 30 de julio de 1994, en la ciudad de Toluca, Estado de México.

Con base en las consideraciones anteriores y toda vez que ha habido importantes reformas sobre la materia y con el fin de formular diversas puntualizaciones técnicas, resulta indispensable actualizar los compromisos que fueron establecidos en aquel Acuerdo de 30 de julio de 1994, lo que se hace mediante la firma del presente instrumento, con apego a las siguientes:

CLÁUSULAS

PRIMERA.- La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados de la República recibirán las denuncias que se les presenten sobre hechos que pueden ser constitutivos de delitos electorales federales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, previstos en el Título Vigésimocuarto, del Libro Segundo, del Código Penal Federal, ajustándose a lo que precisará en las siguientes cláusulas.

SEGUNDA.- La remisión a la Fiscalía Especializada, para la Atención de Delitos Electorales de las denuncias relativas a delitos electorales del fuero federal, la harán los agentes del Ministerio Público del Fuero Común de las Procuradurías Generales de Justicia del Distrito Federal y de las demás entidades federativas, con las salvedades que adelante se precisan, en un plazo de 72 horas a partir de la recepción de la denuncia o, en su caso a partir de que se tengan suficientes elementos para definir la competencia de la FEPADE por fuero y materia; en estos casos el Ministerio Público local podrá determinar la formación de desglose cuando deba seguir actuando en averiguación de algún delito de su competencia.

TERCERA.- Si por razón de la inmediatez de personas o por alguna otra circunstancia se hace necesaria la práctica de diligencias en el lugar donde hayan concurrido los hechos, en cualquier entidad de la República, el Ministerio Público local las practicará actuando en auxilio del Ministerio Público de la Federación, después de lo cual enviará la averiguación a la Fiscalía Especializada dentro de las 72 horas siguientes a que concluyan las diligencias que deban llevar a cabo.

CUARTA.- De las denuncias presentadas por escrito se recabará la correspondiente ratificación del denunciante antes de enviarse a la Fiscalía Especializada y cuando no sea posible recabarla se le enviarán asentando constancia explicativa de ello.

QUINTA.- Tratándose de averiguaciones con detenido, el Ministerio Público local las remitirá con prontitud al Ministerio Público de la Federación de la misma entidad, para su oportuna atención, respetando las reglas constitucionales sobre detención y retención de los indiciados. Si el detenido solicitare su libertad provisional bajo caución, tal circunstancia se hará, inmediatamente y por la vía telefónica, del conocimiento de la Fiscalía Especializada, informándole de la garantía que se estime procedente señalar, asentándose en la indagatoria constancia del aviso y de la respuesta consiguiente.

SEXTA.- El Ministerio Público local del Distrito Federal o de cualquier entidad estatal practicará con prontitud, las actuaciones que sean solicitadas por la Fiscalía Especializada para la debida integración de alguna averiguación previa, y la Fiscalía Especializada practicará con prontitud las actuaciones que le solicite el Ministerio

Público de cualquier Estado o del Distrito Federal. Despachadas que sean las actuaciones que se hayan solicitado, se enviarán de inmediato a quien corresponda.

SÉPTIMA.- De enviarse a la Fiscalía Especializada por el Ministerio Público local, o a la inversa, documentos u objetos relacionados con alguna averiguación previa, serán protegidos cuidadosamente y si fuere conveniente se avisará de su existencia a la destinataria, por la vía más rápida, para que disponga la manera de hacer su mejor traslado.

OCTAVA.- La Fiscalía Especializada, actuando en auxilio de las Procuradurías Generales de Justicia locales, recibirá las denuncias en las que se comunique la comisión de algún delito electoral del fuero común, practicará con prontitud las diligencias necesarias y las remitirá a la Procuraduría correspondiente dentro de las 72 horas siguientes a partir de que se tengan suficientes elementos para determinar la competencia en razón de fuero o de materia; tratándose de averiguación con detenido, si éste solicitare su libertad bajo caución la Fiscalía Especializada lo comunicará inmediatamente y por la vía telefónica al Ministerio Público en cuyo auxilio esté actuando, si no hubiere tal solicitud de libertad, la Fiscalía Especializada remitirá la averiguación al Ministerio Público local con la prontitud necesaria para que se respeten las reglas constitucionales sobre detención y retención de indiciados. Asimismo, cuando alguna de aquellas Procuradurías lo solicite y la Fiscalía Especializada esté en condiciones de hacerlo, por tratarse de hechos relacionados con delitos comunes de carácter electoral, ésta realizará con prontitud las diligencias que se le requieran y las enviará a la Procuraduría solicitante dentro de las 72 horas siguientes a su conclusión.

NOVENA.- Todas las Procuradurías signantes se obligan a proporcionarse recíprocamente, informes sobre antecedentes de quienes figuren como indiciados en alguna averiguación relacionada con delitos electorales, sean federales o locales, datos legislativos, criterios judiciales, u otras materias relativas a esos mismos delitos.

DÉCIMA.- Si por razón de conexidad, conforme a lo previsto, en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, la Fiscalía Especializada en solicitud debidamente fundada y motivada, atrajere la averiguación de delitos electorales del fuero común, las Procuradurías locales, de no haber alguna circunstancia que

legalmente lo impida, le remitirán los expedientes de averiguación que hayan formado respecto de los mismos, y de haber personas detenidas, objetos y/o valores los pondrán con prontitud a disposición de la propia Fiscalía Especializada o del Ministerio Público de la Federación de la entidad que ella señale, respetando en todo caso las normas constitucionales relativas a la detención y retención de los indiciados.

DECIMO PRIMERA.- Las Procuradurías Generales signantes desahogarán con la debida diligencia y en función de las necesidades del servicio de consultas que cualquiera de ellas le formule en el ámbito de los delitos electorales; además siguiendo los formatos que al efecto se convengan, integrarán y desarrollarán una base de datos que contenga la información relativa a los delitos electorales y su incidencia, que induzca la creación del Centro de Intercambio de Información Nacional de los Delitos Electorales, así como al desarrollo mediante reuniones y conferencias, de un programa conjunto de información y de difusión de los delitos electorales, tanto federales como locales y su respectiva penalidad, con el propósito de prevenir eficazmente su comisión. En lo que concierne a la Procuraduría General de la República, de estas labores se encargará la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (**FEPADE**).

DECIMO SEGUNDA.- Cualquier duda o aclaración que pueda suscitarse por la aplicación del presente Acuerdo de Colaboración, se resolverá de común acuerdo entre las Procuradurías que estén interesadas en el caso.

DECIMOTERCERA.- El presente Acuerdo modifica cualquier convenio de colaboración celebrado anteriormente por las Procuradurías ahora signantes, en todo lo que se oponga a aquél.

DECIMOCUARTA.- El contenido normativo de este instrumento podrá ser modificado, adicionado, o rescindido, por acuerdo de las partes, en el último caso, será necesario dar aviso con sesenta días de anticipación.

DECIMOQUINTA.- El presente Acuerdo entrará en vigor desde su fecha y la Procuraduría General de la República se encargará de enviarlo para su publicación al Diario Oficial de la Federación; a su vez, las demás Procuradurías signantes se encargarán de que se publique en el periódico oficial de sus respectivas entidades.

Firmado en la ciudad de Querétaro, Qro. El día veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.

3.6. Estructura de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

De conformidad con el Manual de Organización y Procedimientos de la propia Fiscalía, ésta se integra por el Fiscal, elevado a rango de Subprocurador, una Unidad de Coordinación General, la Dirección General de Averiguaciones Previas, la Dirección General de Control de Procesos y una Dirección General de Amparo, además de las respectivas Direcciones de Área, Subdirecciones y Jefaturas de Departamento, agentes del Ministerio Público y personal administrativo.

4. Proceso Penal Electoral.

De acuerdo con los artículos 14, párrafo tercero y quinto, de la LOPGR, 2º, 6º, 12 y 13 del Reglamento de esa Ley, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales conocerá de los delitos electorales y de los delitos en materia de Registro Nacional de ciudadanos previstos en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del **Código Penal Federal**. Entre las facultades de esta Fiscalía se encuentran las siguientes:

Ejercer las atribuciones en materia de investigación y persecución de los delitos de su exclusiva competencia, determinar la reserva o el no ejercicio de la acción penal, situación en la cual deberá notificar al ofendido, presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que se consideren procedentes; interponer los recursos pertinentes; intervenir en los juicios de amparo o cualquier otro procedimiento relacionado con las

averiguaciones o los procesos respectivos; ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La competencia en materia penal y en razón de fuero a que se refiere el artículo 104 Constitucional en relación con el artículo 50 fracción I, inciso b) a f) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se encuentra contenida en los artículos 2º al 5º del Código Penal Federal. Tales numerales expresan los siguiente:

Art. 2º. ...

- I. Por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio de la República, y
- II. Por los delitos cometidos en los consulados mexicanos o en contra de su personal, cuando no hubieren sido juzgados en el país en que se cometieron.

Art. 3º. Los delitos continuos cometidos en el extranjero, que se sigan cometiendo en la República, se perseguirán con arreglo a sus leyes, sean mexicanos o extranjeros los delincuentes.

La misma regla se aplicará en el caso de delitos continuados.

Art. 4º. Los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o extranjeros, o por un extranjero contra mexicano, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes:

- I. Que el acusado se encuentre en la República;
- II. Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquiró, y
- III. Que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República.

Art. 5º. Se considerarán como ejecutados en territorio de la República:

- II. Los delitos cometidos por mexicanos o por extranjeros en alta mar, a bordo de buques nacionales;
- III. Los ejecutados a bordo de un buque de guerra nacional surto en puerto o en aguas territoriales de otra nación. Esto se extiende al caso en que el buque sea mercante, si el delincuente no ha sido juzgado en la nación a que pertenece el puerto;
- IV. Los cometidos a bordo de un buque extranjero surto en puerto nacional o en aguas territoriales de la República, si se turbare la tranquilidad pública o si el delincuente o el ofendido, no fueren de la tripulación. En caso contrario, se obrará conforme al derecho de reciprocidad;
- V. Los cometidos a bordo de aeronaves nacionales o extranjeras que se encuentren en territorio, atmósfera o aguas territoriales nacionales o extranjeras, en casos análogos a los que señalan para buques las fracciones anteriores, y
- VI. Los cometidos en las embajadas y legaciones mexicanas.

A. Averiguación Previa.

La Averiguación Previa tiene por objeto que el Ministerio Público, federal o local, una vez que conoce de la probabilidad de la comisión de hechos constitutivos de delito federal electoral o del Registro Nacional de Ciudadanos, se avoque al esclarecimiento de esos hechos. Por lo cual en esta etapa practica las diligencias necesarias para determinar si hay delito que perseguir y si es procedente o no el ejercicio de la acción penal. Además, determinar si no opera la prescripción o en algunos casos la reserva de esa acción, de conformidad con el artículo 21 constitucional y se obliga a respetar las garantías

contenidas en los artículos 14, 16 y 20, párrafos I, II, III, IVVII, IX, Constitucionales, para la integración de dicha averiguación.

Debido a que la Competencia de la Fiscalía se contrae a delitos electorales federales o en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, los desgloses de alguna averiguación previa se harán previo acuerdo expreso, fundado y motivado del Director General de Averiguaciones Previas, cuando deban remitirse por razón de competencia a otro órgano del Ministerio Público, federal o del fuero común, a cualquier otra autoridad con las precisiones necesarias en cuanto a objetos que se deban poner a disposición de la misma.

A. a). Delitos

El Código Penal Federal establece, en su artículo 7º, que delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales y en el Título Vigésimocuarto, Capítulo único establece los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, dicho ordenamiento establece quiénes son las personas responsables de los delitos:

Artículo 13.- Son autores o partícipes del delito:

- I. Los que acuerden o preparen su realización;
- II. Los que lo realicen por sí;
- III. Los que lo realicen conjuntamente;
- IV. Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro;
- V. Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo;

- VI. Los que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión;
- VII. Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito, y
- VIII. Los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo.

Los autores o partícipes a que se refiere el presente artículo responderán cada uno en la medida de su propia culpabilidad.

Para los sujetos a que se refieren las fracciones VI, VII y VIII, se aplicará la punibilidad dispuesta por el **artículo 64 bis de este Código**.

Asimismo, la competencia se extiende en virtud del artículo 73 Constitucional, párrafo segundo de la fracción XXI. En él se señala que las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales. Se establece a su vez en el artículo 10 del CFPP, que a la letra dice:

“Es competente para conocer los delitos continuados y de los continuos o permanentes, cualquiera de los tribunales en cuyo territorio aquéllos produzcan efectos o se hayan realizado actos constitutivos de tales delitos.

En caso de **concurso de delitos**, el Ministerio Público Federal será competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, y los jueces federales tendrán, asimismo, competencia para juzgarlos.”

A. b). Denuncia.

Los requisitos de procedibilidad para iniciar una averiguación previa en el caso de delitos electorales federales y del Registro Nacional de Ciudadanos, conforme al artículo 16

Constitucional, establecen que sólo la autoridad judicial podrá librar órdenes de aprehensión siempre y cuando preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado. Es decir, los probables hechos constitutivos de delito electoral federal en materia del Registro Nacional de Ciudadanos serán perseguibles de oficio, por lo que se requiere que exista denuncia o en su caso flagrancia.

Se entiende por denuncia, **-notitia criminis-** la transmisión del conocimiento de un probable hecho delictuoso, que cualquier persona hace ante la autoridad competente, a diferencia de la querrela, entendida como la expresión de la voluntad de que se persiga un delito.

La Fiscalía Especializada para la Atención de delitos Electorales es la facultada para el conocimiento de delitos electorales federales en materia del Registro Nacional de Ciudadanos, en virtud de que los mismos pueden realizarse en cualquier entidad federativa, ese conocimiento podrá transmitirse ante la autoridad competente local o federal.

La investigación de delitos electorales e inicio de la averiguación previa podrán llevarse a cabo ante la Procuraduría General de la República, a través de la propia Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, cuya sede se encuentra en la Ciudad de México, Distrito Federal, o bien ante cualquier Delegación de la propia Procuraduría. Lo anterior en virtud de la Circular número C/002/00, emitida el trece de enero de dos mil, por el Procurador General de la República, la cual abroga la circular número C/03/97, de fecha 11 de abril de 1997. Su finalidad es la de establecer los mecanismos para brindar el auxilio a la Fiscalía Especializada.

En ella se instruye a los agentes del Ministerio Público de la Federación, para que inmediatamente que tengan conocimiento de las denuncias que reciban por hechos

probablemente constitutivos de delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos informen a la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos Electorales, vía telefónica y por escrito, a través de oficio original, fax o correo electrónico.

Además, se establece que deberán practicar las diligencias cuando la inmediatez de las personas o alguna otra circunstancia amerite llevarlas a cabo en el lugar mismo, enviar la averiguación previa a la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos Electorales dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al inicio de la misma. Si la denuncia se recibió por escrito, deberá ser ratificada por el denunciante. De no ser posible, la ratificación, deberá levantarse el acta circunstanciada asentando esa razón al enviar la averiguación previa.

En el supuesto de que el agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito a alguna delegación, inicie la averiguación previa con detenido, deberá comunicar esa circunstancia a la Fiscalía, vía telefónica, y a través de oficio original, fax o correo electrónico. En este caso, no se envía la averiguación previa. El agente del Ministerio Público de la Federación, que conozca del asunto, resolverá conforme a derechos sobre la legalidad de la detención y la posibilidad de ejercitar acción penal, caso en el que de acreditarse los requisitos del artículo 16 Constitucional, el agente deberá consultar a la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos Electorales, sobre la forma en que deberá proceder.

Otro supuesto en el que se puede presentar denuncia e iniciar la averiguación por la probable comisión de hechos constitutivos de delito electoral o en materia de Registro Nacional de Ciudadanos es, ante las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas. Ello se deriva de los convenios y acuerdos suscritos por la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia del Distrito Federal y las demás entidades federativas. Dichos convenios son el de fecha 3 de diciembre de 1993, que mencionamos anteriormente y al que le siguió el Acuerdo de colaboración celebrado por la Procuraduría General de la República, que da intervención a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados, para facilitar la atención de los asuntos que se originen con motivo de denuncias presentadas con respecto a la

probable comisión de delitos electorales, tanto del fuero federal como del fuero común, publicado en el diario oficial de la federación el 31 de enero del año 2000.

En dicho acuerdo se señaló, que tanto la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados de la República podrán recibir las denuncias que se les presenten sobre hechos que pueden ser constitutivos de delitos electorales federales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, previstos en el Título Vigésimocuarto, del Libro Segundo, del Código Penal Federal, precisa: que las denuncias relativas a delitos electorales del fuero federal se remitirán a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en un plazo de 72 horas a partir de la recepción de la denuncia o, en su caso, a partir de que se tengan suficientes elementos para definir la competencia de la FEPADE por fuero y materia. En estos casos, el Ministerio Público local podrá determinar la formación de desglose cuando deba seguir actuando en averiguación de algún delito de su competencia.

En cualquier entidad de la República, si actúa en auxilio del Ministerio Público de la Federación, el Ministerio Público local, por razón de la inmediatez de personas o alguna otra circunstancia, practicará las diligencias necesarias, en el lugar donde hayan ocurrido los hechos, y posteriormente enviará la averiguación a la Fiscalía Especializada dentro de las 72 horas siguientes a que concluyan las diligencias que deban llevar a cabo.

De igual manera, una vez presentada la denuncia por escrito se recabará la correspondiente ratificación del denunciante antes de enviarse a la Fiscalía Especializada y, cuando no sea posible recabarla, se enviará una vez asentada constancia explicativa de ello.

En el caso de averiguaciones con detenido, el Ministerio Público local las remitirá con prontitud al Ministerio Público de la Federación de la misma entidad, para su oportuna atención, y se respetarán las reglas constitucionales sobre detención y retención de los indiciados. Si el detenido solicita su libertad provisional bajo caución, dicha circunstancia se hará, de manera inmediata, del conocimiento de la Fiscalía Especializada. Se informará de la garantía que se estime procedente señalar y se asentará en la indagatoria constancia del aviso y de la respuesta consiguiente.

Para la debida integración de alguna averiguación previa, el Ministerio Público local, sea del Distrito Federal o de cualquier entidad federativa, practicará con prontitud, las actuaciones que sean solicitadas por la Fiscalía Especializada. Ésta, asimismo, ejecutará las actuaciones que le solicite el Ministerio Público de cualquier Estado o del Distrito Federal. Una vez despachadas las actuaciones que se hayan solicitado, se enviarán de inmediato a quien corresponda. Los documentos u objetos relacionados con alguna averiguación previa serán protegidos cuidadosamente y si fuere conveniente se avisará de su existencia a la destinataria, por la vía más rápida, para que disponga la manera de hacer su mejor traslado.

La Fiscalía Especializada, actuará en auxilio de las Procuradurías Generales de Justicia locales y recibirá las denuncias en las que se comunique la comisión de algún delito electoral del fuero común. Practicará con prontitud las diligencias necesarias y las remitirá a la Procuraduría correspondiente dentro de las 72 horas siguientes a partir de que se tengan suficientes elementos para determinar la competencia en razón de fuero o de materia, si se trata de averiguación con detenido, y si éste solicitare su libertad bajo caución. La Fiscalía Especializada lo comunicará inmediatamente por vía telefónica al Ministerio Público en cuyo auxilio esté actuando. Si no hubiere tal solicitud de libertad, la Fiscalía Especializada remitirá la averiguación al Ministerio Público local con la prontitud necesaria para que se respeten las reglas constitucionales sobre detención y retención de indiciados. Asimismo, cuando alguna de aquellas Procuradurías lo solicite y la Fiscalía Especializada esté en condiciones de hacerlo, por tratarse de hechos relacionados con delitos comunes de carácter electoral, realizará con prontitud las diligencias que se le requieran y las enviará a la Procuraduría solicitante dentro de las 72 horas siguientes a su conclusión.

Mediante este acuerdo, todas las Procuradurías se obligan a proporcionarse recíprocamente informes sobre antecedentes de quienes figuren como indiciados en alguna averiguación relacionada con delitos electorales, sean federales o locales, datos legislativos, criterios judiciales u otras materias relativas a esos mismos delitos.

Si por razón de conexidad, conforme a lo previsto en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, la Fiscalía Especializada en solicitud debidamente fundada y

motivada atrajere la averiguación de delitos electorales del fuero común, las Procuradurías locales, de no haber alguna circunstancia que legalmente lo impida, le remitirán los expedientes de averiguación que hayan formado respecto de los mismos. De haber personas detenidas, objetos y/o valores los pondrán con prontitud a disposición de la propia Fiscalía Especializada o del Ministerio Público de la Federación de la entidad que ella señale, respetando en todo caso las normas constitucionales relativas a la detención y retención de los indiciados.

Por lo que respecta a la libertad provisional, el artículo 413 del C.P.F. señala que: "Los responsables de los delitos contenidos en el presente capítulo por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción I del artículo 13 de este código no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional". El artículo 20 Constitucional señala que el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. Los delitos electorales federales no se encuentran dentro de la clasificación que de delitos graves se establece en el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 194, inciso c), párrafo tercero, y que de haber sido considerados como tal, hubiesen sido incluidos en este catálogo, en la última reforma. Por tanto el señalamiento al que alude el artículo 413, además de ser violatorio de garantías, contraviene las disposiciones que en cuanto al otorgamiento de esa libertad, establecen los artículos 135 y 399 del CFPP.

A. c). Ejercicio de la Acción Penal.

Una vez que el Ministerio Público de la Federación ha realizado la investigación derivada de la denuncia, deberá determinar el ejercicio de la Acción Penal, siempre y cuando se hayan reunido los requisitos que establece el artículo 16 constitucional, 134 y 168 del CFPP. Es decir que, además de la denuncia de un hecho delictuoso electoral federal o del

Registro Nacional de Ciudadanos, existan datos suficientes que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

En este supuesto, si hubiere detenidos, fuese justificada esa detención y no hubiera lugar a otorgar la libertad provisional bajo caución o sin ella el Ministerio Público hará la consignación con detenido o sin detenido ante los tribunales. Si no hay detenido solicitará la orden de comparecencia o de aprehensión.

En caso de que no se cumplan esos requisitos, la autoridad ministerial podrá determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando así proceda y/o reservarse el ejercicio de la acción penal, para practicar las diligencias necesarias, para la debida integración de la averiguación. En el caso de considerar la reserva, deberá el agente del Ministerio Público de la Federación proceder a realizar la consulta respectiva.

De ejercitar algún Agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito a las delegaciones, la acción penal, dará aviso a la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos Electorales, sobre todo lo actuado y resuelto. Remitirá copia certificada de todas las actuaciones, conservará el triplicado y señalará el Juzgado al que se consignó, el número de causa penal, el estado procesal que guarde y el centro de detención donde se encuentre el inculpado.

En caso de proceder la libertad provisional bajo caución, de conformidad con el artículo 20 Constitucional, el Agente del Ministerio Público deberá consultar a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, a efecto de acordar la naturaleza y monto de la garantía a otorgarse.

Si procede el no ejercicio de la acción penal, el Agente del Ministerio Público deberá remitir en copias legibles las actuaciones de la correspondiente averiguación previa a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, conservará copia certificada de la misma, en la respectiva Agencia. Al enviar a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, debidamente foliadas, rubricadas, selladas y firmadas por el agente y los testigos de asistencia.

Previo acuerdo con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, el agente decretará, en caso necesario, el aseguramiento de documentos y objetos relacionados con la indagatoria y proveerá las medidas inmediatas y conducentes para su conservación, informará de dicho aseguramiento a la Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales de la propia Procuraduría y enviará copia del oficio correspondiente a la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos Electorales. Los objetos, documentos públicos y el material electoral que la Fiscalía determine, deberán remitirse a la misma.

B. Proceso Penal

De igual manera que en la averiguación previa, una vez que la autoridad ministerial ejerce la acción penal ante los tribunales, tanto los Agentes del Ministerio de la Federación adscritos a cualquier delegación de la propia Institución en las entidades federativas, como aquéllos que pertenezcan a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, podrán conocer del proceso penal en materia electoral federal, de conformidad con la aludida Circular número C/002/00.

B. a). Consignación ante el Tribunal y etapa de Preinstrucción.

Una vez que el M.P. determina el ejercicio de la acción penal y realiza la consignación ante el Tribunal, si fue llevada a cabo con detenido, el juez que conozca de la causa deberá radicar y ratificar la detención y fijar fecha y hora, para la declaración preparatoria, dentro de las 48 horas siguientes a su consignación, de conformidad con el artículo 134 p.3º del Código Federal de Procedimientos Penales. En esta audiencia la autoridad jurisdiccional deberá hacer del conocimiento del indiciado sus garantías constitucionales, requerir al inculcado para que nombre a su defensor o nombrarle defensor de oficio, declarar o

reservarse su derecho, proceder al interrogatorio y solicitar o no la duplicidad del término. En esta etapa también podrá el inculpado solicitar la libertad provisional bajo caución, la que deberá otorgársele, previa garantía, conforme al artículo 20 constitucional y 399 del Código Federal de Procedimientos Penales. De ser procedente, las partes podrán ofrecer y desahogar pruebas y realizar los careos de acuerdo al artículo 20 f. I Constitucional y 154 del CFPP, dentro del término constitucional de 72 horas a partir de la consignación.

En el caso de llevar a cabo la consignación ante el Tribunal correspondiente, sin detenido, esto puede ocurrir en dos supuestos: sin detenido, pero bajo libertad provisional con o sin caución. En este caso el Ministerio Público de la Federación solicita la orden correspondiente, el juez radica y declara la competencia de acuerdo al artículo 6º del Código Federal de Procedimientos Penales, libra la orden y solicita el cumplimiento de la misma. Una vez que el inculpado se presente o sea presentado ante esta autoridad, se procederá como en el caso de la consignación con detenido, se le harán conocer las garantías consagradas en su favor en el artículo 20 constitucional, podrá el inculpado continuar en libertad provisional bajo caución o sin ella de ser procedente. En el caso de la consignación sin detenido, también el Agente del Ministerio Público solicita la orden y se procederá de igual manera que en los casos anteriores, hasta resolver su situación jurídica dentro del auto de plazo constitucional, conforme a los artículos 161, 162 y 167, del CFPP.

Durante la etapa de preinstrucción las partes podrán hacer las peticiones procedentes, ofrecer pruebas e interponer los recursos que a ellos convengan.

B. b). Auto de Plazo Constitucional.

Dentro del término Constitucional de 72 horas siguientes a la consignación, el juez que conozca de la causa deberá resolver sobre la situación jurídica del inculpado mediante un auto fundado y motivado de libertad, por falta de elementos para procesar, sobre el cual podrá interponerse el recurso de apelación por el Agente del Ministerio Público de la

Federación y ampliar las pruebas o mediante un auto de Formal Prisión y/o de Sujeción a Proceso, que también es apelable.

B. c). Instrucción y Juicio.

Abierto el proceso, éste puede substanciarse como proceso Ordinario o como señala el artículo 152 del Código Federal de Procedimientos Penales, bajo un proceso Sumarísimo y/o Sumario. En el Sumarísimo y Sumario, el Juez procura agotar la instrucción en un término de 15 y 30 días respectivamente. El Proceso Sumarísimo se podrá tramitar cuando la pena correspondiente al delito no exceda de dos años de prisión, sea o no alternativa, o la aplicable no sea privativa de libertad. En materia de delitos electorales federales o del Registro Nacional de Ciudadanos, opera en el caso de los artículos 404 y 408.

El proceso sumario se sustancia conforme al ordenamiento legal citado. En el caso de tratarse de delito flagrante, cuando exista confesión rendida ante la autoridad judicial o ratificación ante ésta de la rendida ante el agente del Ministerio Público, que el término medio aritmético de la pena de prisión no exceda de cinco años, o si excede sea alternativa, caso de los artículos 403, 405, 406, 407, 409, 411 y 412.

Ambos tipos de procesos son facultativos, por tanto el inculpado puede optar por el procedimiento ordinario. Dentro de los tres días siguientes a la notificación de la instauración del juicio sumarísimo o sumario, de aceptarse se procederá a realizar los careos, ofrecer pruebas y desahogarlas. Una vez realizado, el juez dictará un auto en el cual declarará agotada la instrucción y abrirá un periodo de pruebas, careos y desahogo de las mismas en su caso. Después de esto dictará un auto con el que declara cerrada la instrucción y pone la causa a la vista de las partes para que formulen conclusiones. El Agente del Ministerio Público de la Federación, además, deberá solicitar la pena a imponer al acusado. En la audiencia de vista, conforme al artículo 307 del mismo ordenamiento, se puede proceder a interrogar al acusado. Las partes, podrán ofrecer la repetición o no de alguna prueba que será calificada por el juez. Se da lectura a las constancias que las

partes señalen, se oyen los alegatos de las partes en su caso y posteriormente, el juez dictará sentencia. Sobre ésta podrá interponerse el recurso de apelación o, en su caso, el juicio de garantías. De no recurrirse dentro del término para ello, causará estado esa resolución.

De conformidad con la Circular antes referida, los agentes del Ministerio Público de la Federación, adscritos a los órganos jurisdiccionales, deberán informar inmediatamente a la Dirección General de Control de Procesos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, sobre las resoluciones judiciales que se dicten en los casos en que la propia Fiscalía haya ejercitado la acción penal y solicitado el libramiento de órdenes de aprehensión, de presentación o comparecencia, por vía telefónica y por escrito, a través de oficio original, fax o correo electrónico, y se adjuntará copia legible de la resolución.

Asimismo, los Agentes del Ministerio Público de la Federación deberán informar de inmediato a la Dirección General de Control de Procesos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, vía telefónica y por escrito, a través de oficio original, fax o correo electrónico, de los procesos iniciados o seguidos por hechos probablemente constitutivos de delitos electorales federales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos conforme a lo siguiente:

Darán aviso de los expedientes que se formen como causa auxiliar, así como de los procesos y tocas penales que se deriven de los mismos; comunicarán el libramiento o negativa de órdenes de aprehensión, presentación o comparecencia y de su cumplimiento; darán aviso de las resoluciones relativas a la libertad provisional bajo caución y, en su caso, del incumplimiento de las obligaciones a cargo del procesado.

Rendirán informe de los autos de formal prisión o de libertad, en el caso de no ratificar la detención o por falta de elementos para procesar con las reservas de ley u otro motivo legal; avisarán de las fechas señaladas para las audiencias, así como de los incidentes, acumulaciones y recursos procesales que se promuevan; comunicarán las sentencias que dicten los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios, en los juicios y recursos seguidos por delitos de la competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; informarán de cualquier promoción, actuación, determinación, plazo o

resolución que se dicte en los procesos de la exclusiva competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Cuando para el debido seguimiento de los procesos penales se requiera la intervención de los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos, a las delegaciones de la institución en las entidades federativas, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales les proporcionará la documentación e información necesaria, por lo que en cada caso concreto sujetarán su actuación a las instrucciones que la misma les dirija; remitirán las copias certificadas de actuaciones que solicite la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

B. d). Pruebas.

Conforme al artículo 20 constitucional, serán admisibles todas las pruebas que se ofrezcan, siempre y cuando se relacionen con los hechos, no vayan contra el derecho. En el caso de la confesión, ésta será válida, cuando se rinda de manera voluntaria, por persona no menor de dieciocho años de edad, en pleno uso de sus facultades mentales y será admisible en cualquier estado del procedimiento hasta antes de dictar sentencia irrevocable.

Podrá realizarse la inspección o la reconstrucción de hechos cuando se estime procedente. De ser necesario para el examen de personas, hechos u objetos, un conocimiento especial, podrán intervenir peritos. Asimismo, para el esclarecimiento de los hechos podrán recibirse las testimoniales que ofrezcan las partes, podrá realizarse la confrontación, los careos y todos aquellos documentos públicos y privados que estimen conveniente para ello. Las pruebas serán valoradas por el juzgador al momento de resolver.

B. e). Sentencia.

En primera instancia, el juez que conoce de la causa dictará la sentencia, conforme al artículo 95 del CFPP, en el que se señala que ésta deberá contener el lugar donde se pronuncie, la designación del Tribunal que la dicta, nombre y apellido del acusado, sobrenombre si tiene, lugar de nacimiento, nacionalidad, edad, estado civil, en su caso grupo étnico al que pertenece, idioma, residencia o domicilio, ocupación, oficio o profesión.

El juzgador, al dictar sentencia, debe elaborar un extracto breve de los hechos exclusivamente conducentes a los puntos resolutive de la sentencia; las consideraciones, fundamento y motivación legal; la condenación o absolución procedente, los demás puntos resolutive conducentes. Para establecer la pena a imponer al acusado, deberá tomar en consideración las reglas para su aplicación.

De no recurrir alguna de las partes, la sentencia dictada por el juez de primera instancia, dentro de los plazos que señala el Código Federal de Procedimientos Penales, la misma causará estado. En caso contrario, se da inicio a la segunda instancia.

B. f). Punibilidad y Ejecución.

Cada uno de los tipos penales, en materia electoral federal como en el Registro Nacional de Ciudadanos, establece la punibilidad. El agente del Ministerio Público de la Federación debe solicitar en sus conclusiones la pena a imponer al acusado, la cual deberá ser congruente con la acusación y estar dentro de los límites mínimo y máximo de la que corresponda al tipo penal en cuestión, petición que el juez observará de conformidad con lo previsto en los artículos 51 a 56, del Código Penal Federal, y las reglas de concurso ideal o real de conformidad con los artículos 18, 64 y 64 bis, del mismo ordenamiento y que a la letra dicen:

“Art. 18.- Existe concurso ideal, cuando con una sola conducta se cometen varios delitos. Existe concurso real, cuando con pluralidad de conductas se cometen varios delitos.

En el caso de existir concurso se estará a lo que establece el artículo 64 del CPF que señala:

En caso de concurso ideal, se aplicará la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, que se aumentará hasta una mitad del máximo de su duración, sin que pueda exceder de las máximas señaladas en el Título Segundo del Libro Primero.

En caso de concurso real, se impondrán las penas previstas para cada uno de los delitos cometidos, sin que exceda de las máximas de las señaladas en el Título Segundo del Libro Primero.

En caso de delito continuado, se aumentará de una mitad hasta las dos terceras partes de la pena que la ley prevea para el delito cometido, sin que exceda del máximo señalado en el Título Segundo del Libro Primero”.

Art. 64 bis.- En los casos previstos por las fracciones VI, VII y VIII del artículo 13, se impondrá como pena hasta las tres cuartas partes de la correspondiente al delito de que se trate y, en su caso, de acuerdo con la modalidad respectiva.

De conformidad con el Título vigesimocuarto del Código Penal Federal, los artículos 403 y 404, pueden sustituirse a juicio del juzgador por trabajo en favor de la comunidad, tratamiento en libertad o multa, de conformidad con el artículo 70 del Código Penal Federal. En ejecución de sentencia, todos los responsables de la comisión de delitos en materia electoral federal y del Registro Nacional de Ciudadanos podrán obtener beneficios preliberacionales, siempre y cuando cumplan con los requisitos que establecen los artículos 84 y 90 del mismo ordenamiento.

En virtud del artículo 402, se dispone adicionar a la pena correspondiente al delito, la inhabilitación de uno a cinco años y en su caso, la destitución del cargo. En el supuesto de destitución, esto procede sólo para servidores públicos y aquellos funcionarios electorales, que de manera permanente desempeñan un cargo, empleo o comisión, cuando con motivo de ese desempeño, cometen la conducta delictuosa. La inhabilitación se entiende como la suspensión de un derecho específico relacionado con el delito cometido.

B. g). Recursos.

El recurso de revocación puede interponerse contra aquellos autos que no prevén el recurso de apelación y contra las resoluciones dictadas en segunda instancia antes de la sentencia. Establece el Código Federal de Procedimientos Penales que el plazo para interponer dicho recurso y ofrecer pruebas es de cinco días, contados a partir de que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna. La resolución que recaiga sobre este recurso no es recurrible.

La segunda instancia sólo se abre a solicitud de parte legítima, es decir, el Ministerio Público, el inculpado o su defensor. Mediante el recurso de apelación, cuyo objeto es examinar si en la resolución recurrida no se aplicó la ley correspondiente o se aplicó inexactamente, si se violaron los principios reguladores de la valoración de la prueba, si se alteraron los hechos o no se fundó o motivó correctamente, se expresarán los agravios contenidos en la resolución recurrida. En caso de que el apelante sea el inculpado o acusado, el Tribunal, que conozca del mismo, suplirá la deficiencia de la queja.

La apelación puede interponerse en el mismo acto de la notificación o dentro de los cinco días siguientes, si se trata de sentencia, o de tres días si es en contra de un auto.

Cuando se haya negado la admisión del recurso de apelación, es procedente el recurso de denegada apelación, el cual se interpondrá de manera verbal o por escrito, dentro de los tres días siguientes en que se notifique la resolución que niega.

La queja procede cuando existe una conducta omisiva por parte del Juzgador que no emita las resoluciones, no señale la práctica de las diligencias dentro de los plazos y términos que señala la ley, no cumpla las formalidades o no despache los asuntos de conformidad con lo que establece el CFPP.

Puede interponerse en cualquier momento a partir de que se produce la situación que la motiva y se presenta ante el Tribunal Unitario de Circuito que corresponda.

B. h). Juicio de Garantías.

Al juicio de garantías o demanda de amparo se recurre cuando existen violaciones a las garantías consagradas en la Constitución, por actos de autoridad que vulneren esas garantías.

Los agentes del Ministerio Público de la Federación, adscritos a los Juzgados y Tribunales de la Federación, deberán dar aviso inmediato a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, vía telefónica y por escrito, a través de oficio original, fax o correo electrónico, de la presentación de las demandas de amparo relacionadas con delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos que les sean notificadas.

Asimismo, deberán remitir copias legibles de la demanda de garantías y de sus anexos, de los pedimentos, de los recursos presentados y de las resoluciones recaídas en dichos juicios. Además, darán el debido seguimiento a los expedientes incidental y principal que se integren en los juicios de garantías, en cuyo caso enviarán a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales los elementos a que haya lugar, para su correspondiente aprobación.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales podrá designar un agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a la misma, para que actúe como enlace con cada delegación de la institución en las entidades federativas y, especialmente, con el agente del Ministerio Público de la Federación que tenga a su cargo el asunto de que se trate, a efecto de dar seguimiento al trámite de denuncias, averiguaciones, procesos y amparos por delitos electorales federales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos que corresponda al ámbito de competencia de cada delegación.

En tanto no se designe el agente del Ministerio Público a que se refiere el párrafo anterior, el enlace se mantendrá con los directores generales o de área de la propia Fiscalía, según lo requiera el trámite de cada asunto.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales podrá comisionar agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la misma, para realizar indagatorias y para que se apersonen ante los Juzgados o Tribunales Federales que conozcan de los procedimientos, a efecto de ejercer de manera directa las atribuciones de dicha Fiscalía. En dicho caso, el personal adscrito o responsable de la función ministerial ante el órgano jurisdiccional respectivo deberá coadyuvar con los agentes comisionados para el mejor desempeño de sus funciones. Sobre la sentencia dictada con motivo de la demanda o juicio de garantías, procede el recurso de revisión.

Dada la naturaleza de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, su competencia no se extiende a la materia administrativa, por lo cual en el siguiente apartado abordaremos lo relativo a las infracciones administrativas contenidas en el COFIPE.

5.- La procuración de justicia electoral

Como lo habíamos mencionado en el capítulo I, en las sociedades modernas, el Estado democrático o de derecho emerge al amparo de diversos postulados, tales como el concepto de soberanía, la figura conocida como democracia representativa o la teoría del equilibrio de los poderes. Estos principios revisten la mayor importancia si se tiene en cuenta que con ellos se instaura el principio de soberanía nacional en donde los ciudadanos tienen la función de electores, se establecen los poderes públicos constituidos, se delimitan las funciones de cada uno de ellos y se establecen las facultades de los distintos órganos del Estado; las garantías del gobernado y los límites a la actuación del poder público.

Para poder ejercer el poder representativo que ha sido conferido por los ciudadanos, la organización estatal se distribuye en diversos ámbitos de competencia y facultades, quedando delegada la función persecutoria del delito en el Ministerio Público, quien a su vez se incorpora en las denominadas Procuradurías de Justicia. No obstante, dada la diversidad de delitos que pueden ser cometidos, dicha institución cuenta con distintos funcionarios que atienden los actos ilícitos según la naturaleza de éstos.

En México, el estudio y análisis del ejercicio de la soberanía popular se ha delegado al ámbito del Derecho electoral, el cual es definido en los siguientes términos:

[...] es la rama del derecho constitucional que, dotado de un alto grado de autonomía, regula los procesos a través de los que el pueblo, constituido en electorado, procede a la integración de los órganos del Estado, a la periódica sustitución de sus titulares, así como a aquellos procesos en que el mismo electorado interviene en la función legislativa o en la definición de una cuestión crítica de política nacional [...]¹

Este concepto por supuesto tiene sustento en principios constitucionales² que el Estado mexicano ha creado para mantener vigentes diversas instituciones capaces de responder ante aquellas conductas que los contravengan, y que puedan también dar una solución a las demandas de la sociedad. Tal y como se ha mencionado en este capítulo, con relación a la materia electoral, existe un órgano encargado de velar por la procuración de justicia³: la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)⁴.

La historia nacional ha mostrado que las medidas adoptadas por el gobierno mexicano para atender reclamos, que buscan una mayor participación social⁵, y la injerencia del gobernado en la toma de decisiones gubernamentales han privilegiado las interpretaciones jurídicas del caso, lo cual ha derivado en un endurecimiento de la legislación. También las estrategias en materia electoral, tomadas últimamente por el

¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, México 1999. P 986

² Al respecto, el capítulo primero del título segundo de la CPEUM, contiene diversos principios de la soberanía nacional y de la forma de gobierno.

³ Al respecto Reyes Tayabas desprende de los artículos 35, fracciones I, II y III, 36 fracciones I, III, IV y V, 39, 40, 41, 60, 94 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la existencia de: “[...] cuatro entes que dan soporte a los procesos electorales: a) la ciudadanía manifestándose como cuerpo generador de esa voluntad; b) la pluralidad de partidos provocando el desarrollo de la función electoral; c) el órgano público que organiza esa función; y d) el órgano público encargado de dirimir las controversias que se susciten en el curso de los referidos procesos. Se trata de: *el cuerpo electoral, los partidos políticos, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal del Poder Judicial de la Federación.*” Reyes Tayabas, Jorge. *Temas de Procuración de Justicia en delitos electorales*. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1997. p.9

⁴ La FEPADE, como órgano encargado de la persecución de los delitos en materia electoral, es creada conforme al decreto de fecha 19 de julio de 1994, en donde se determinó la creación de una “Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales”, con autonomía técnica para conocer de las denuncias referidas a esos delitos, integrar las averiguaciones previas correspondientes, ejercitar la acción penal en su caso, intervenir en los procesos respectivos hasta su conclusión, y en los juicios de amparo y cualesquiera otros procedimientos conexos [...]” Así mismo, se señalan las atribuciones de la FEPADE en la materia. Diario Oficial de la Federación, 19 de julio de 1994.

gobierno, especialmente en la década pasada, muestran que aparte de la reestructuración y renovación de las instituciones y de las personas encargadas de impartir justicia en la materia, se continúa con la tendencia de un constante aumento a la punibilidad de las leyes respectivas.

Al respecto, resultan interesantes diversos informes emitidos por las instituciones que intervienen en la procuración de justicia penal electoral, ya que además de la profesionalización del personal y del aumento de penas, manifiestan que

[...] la medida preventiva por excelencia en el combate frontal a la impunidad consiste en resolver todas y cada una de las denuncias que se presenten [...]⁶.

Si bien es cierto que en lo tocante a la procuración de justicia, como en estos mismos informes se reporta, muchos de los compromisos contraídos se ha cumplido, también lo es que los delitos electorales parecen aumentar considerablemente año tras año, mientras que el porcentaje de averiguaciones que culminan en una sentencia condenatoria se mantienen en un cierto nivel. Esto obliga preguntarse acerca de los márgenes de impunidad que en materia electoral privan desde un punto de vista del sistema de justicia en su conjunto.

De aquí, que la intención de este apartado de la investigación sea apoyar el análisis de esta situación partiendo de los propios datos emitidos por las instituciones, especialmente por la FEPADE como órgano encargado de perseguir este tipo de delitos⁷. La interpretación de los registros se realizará al abordar dos líneas generales de análisis: la eficacia de las funciones encomendadas a la fiscalía y la referida a la prevención de delitos en materia electoral. El período de tiempo que se analiza comprende del año 1997 al 30 de junio del año 2000. Es necesario precisar que en el desarrollo de la investigación, cuando se haga mención a la eficacia de la FEPADE, se estará haciendo referencia al cumplimiento de las funciones declaradas que a ésta se ha encomendado cumplir en el conjunto del sistema de justicia penal electoral.

⁵ Sirvan como ejemplos paradigmáticos las elecciones federales de 1988, el levantamiento zapatista de 1994 y el último movimiento de huelga en la UNAM.

⁶ Patiño Camarena, Javier. *Balance semestral de las actividades realizadas por la fiscalía especializada para la atención de delitos electorales, en torno a las denuncias recibidas de enero de 1997 al 30 de junio de 2000*. PGR, México 2000. p 2

Los datos aquí presentados fueron recabados principalmente del "Balance semestral de las actividades realizadas por la fiscalía especializada para la atención a delitos electorales, en torno a las denuncias recibidas de enero de 1997 al 30 de junio de 2000" y de la "Memoria anual de actividades" que ese órgano emite. Finalmente, se señala que al abordar el estudio de la FEPADE es necesario abarcar también las funciones complementarias a la procuración de justicia. Es decir, en forma breve se citarán algunos datos referidos a la administración de justicia electoral, con la finalidad de presentar un panorama general de la llamada "justicia penal electoral".

5.1.- Procuración y administración de justicia penal electoral.

Para tener una idea de las funciones encomendadas a la Fiscalía como órgano encargado de perseguir y juzgar los delitos en materia electoral, es necesario analizar los datos de las autoridades que son dados a conocer en los informes emitidos por dichas dependencias.

La FEPADE muestra en sus respectivos registros, tal como es posible apreciar en la gráfica 1, tanto en números absolutos como en porcentajes, el reducido número de averiguaciones previas que concluyen con una sentencia condenatoria. Esto puede constituir un indicador del margen de impunidad que priva en la materia, si se tiene en cuenta que en el período de 1997 al 30 de junio del 2000, en promedio, poco más del 90 por ciento de averiguaciones no fueron consignadas, y de dichas indagatorias, más del 96 por ciento no llegó a una sentencia condenatoria. Indicadores, que corresponde, a su vez, con la tendencia presentada en la actuación de las autoridades del sistema de justicia penal en general⁸.

⁷ Instrumentos proporcionados por el Instituto Federal Electoral (I.F.E.) al INACIPE.

⁸ Al respecto, sirvan como ejemplos claros en el caso de la capital mexicana, los expuestos por Rafael Ruiz Harrel, quien para dar una idea de las dimensiones de la impunidad señala una situación usual en la década de los noventa al respecto: de 1992 a la fecha— considerando sólo los tres primeros meses de 1996 —, no ha habido año alguno en que las autoridades lleguen a resolver ni siquiera el 4 por ciento de los delitos conocidos. El índice medio de impunidad del sexenio 1990-1995 es de 96.2 por ciento, de tal manera que, en promedio, se resolvieron 38 delitos de cada mil. "Una de las limitaciones que comenta R. Harrel en la realización de esta investigación es "que fuera del Distrito Federal sólo hay datos aislados sobre los delitos del orden común, y aunque el panorama que revelan es todavía más grave, son insuficientes para probar una tendencia. La delincuencia del orden federal, por otra parte, ofrece dificultades propias. Hay datos, sí, de los últimos tres años, más la relación entre los delitos conocidos y el número de presuntos responsables detenidos

Conforme a la Constitución Política, al Ministerio Público está encomendada la función persecutoria de los delitos, éste ejerce el monopolio del ejercicio de la facultad punitiva del Estado y el derecho penal debe constituir la *ultima ratio*⁹ de la política social. Entonces, como puede observarse en la gráfica comentada y tomando en su conjunto el período estudiado, parece delicado que los órganos del Estado encargados y especializados en la tarea de procurar justicia electoral informen, que de las averiguaciones previas iniciadas, el número de ellas que han concluido con una sentencia condenatoria ascienda a sesenta y dos, es decir, el 4.45 por ciento del total de indagatorias llevadas a cabo en dicho período. Esto conduce a observar los márgenes de impunidad que privan en este ámbito de la justicia.

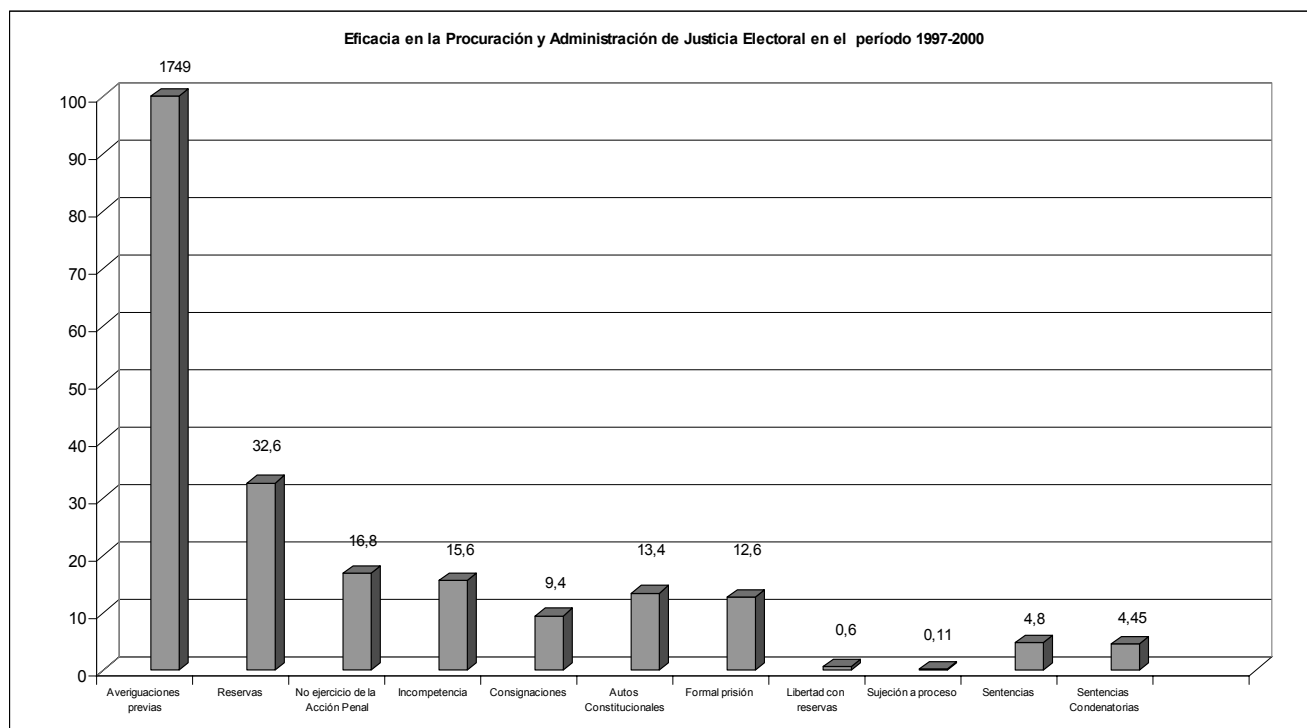
Debe considerarse que el número de averiguaciones que culminan con una sentencia condenatoria es susceptible de reducirse aún más, ya que muchas de las personas que enfrentan un proceso penal apelan las decisiones judiciales y/o solicitan la protección y amparo de la justicia. Para la realización de esta descripción sólo se tuvieron en cuenta los registros de la primera instancia, ya que los informes de la FEPADE, aún cuando reportan el número de amparos concedidos, no se desprende cuántos son directos y cuantos indirectos.

responde a muy otras circunstancias.” Ruiz Harrel, *Criminalidad y mal gobierno*. Sansores & Aljure, México, 1998. pp 57-68. Otro ejemplo que devela los márgenes de impunidad a que da lugar el sistema de justicia penal lo constituye el expuesto por Fernando Tenorio, quien señala la existencia de una “[...] tendencia en aumento que se muestra casi absoluta al cierre de la década final del siglo XX. Es decir, así como crece la frecuencia delictiva, va creciendo también la impunidad”. De los datos expuestos en esta investigación se desprende que el promedio de impunidad, respecto de las averiguaciones previas para la década pasada fue de 95.03%, es decir que la eficacia de las autoridades en dicho lapso, en promedio, no fue más allá del 5.0%. Aún más, en dicho trabajo se señala que si se tienen en cuenta “[...] las aproximaciones a la cifra oscura desprendidas por las investigaciones de este mismo proyecto contenidas en el quinto volumen de esta serie, la impunidad alcanza el 99.96%. Ello significa, que en la Ciudad Capital, si una persona concreta una hipótesis delictiva, existe menos del 1% de posibilidades de ser ajusticiado por el sistema penal.” Tenorio Tagle, Fernando. *El sistema de Justicia Penal en México*. Volumen III de Ciudades Seguras. Universidad Autónoma Metropolitana, México, año 2000. En prensa.

⁹ Al respecto Claus Roxin menciona que: “La razón por la que se estima que sólo se debe recurrir al derecho penal cuando, frente a la conducta dañosa de que se trate, ha fracasado el empleo de otros instrumentos sociopolíticos, radica en que el castigo penal pone en peligro la existencia social del afectado, se le sitúa al margen de la sociedad y, con ello, se produce también un daño social. Por todo ello, deben preferirse a las penas todas aquellas medidas que puedan evitar una alteración de la vida en común y que tenga para el afectado consecuencias menos negativas. Esta idea suele expresarse con la fórmula de que el Derecho Penal ha de ser la *ultima ratio* de la política social”. *Et. al. Introducción al derecho penal y al derecho penal procesal*. Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1989 p.23

II.- Desde el Derecho Procesal Penal y de Ejecución de Sanciones.
Bunster-Valdés-Pineda-Rodríguez
 INACIPE

Gráfica 1



	Números	Valor representado respecto
	Absolutos	de las averiguaciones previas (%)
Averiguaciones previas	1749	
Reservas	570	32,6
No ejercicio de la Acción Penal	295	16,8
Incompetencia	273	15,6
Consignaciones	166	9,4
Autos Constitucionales	236	13,4
Formal prisión	222	12,6
Libertad con reservas	12	0,6
Sujeción a proceso	2	0,11
Sentencias	85	4,8
Sentencias Condenatorias	62	4,4

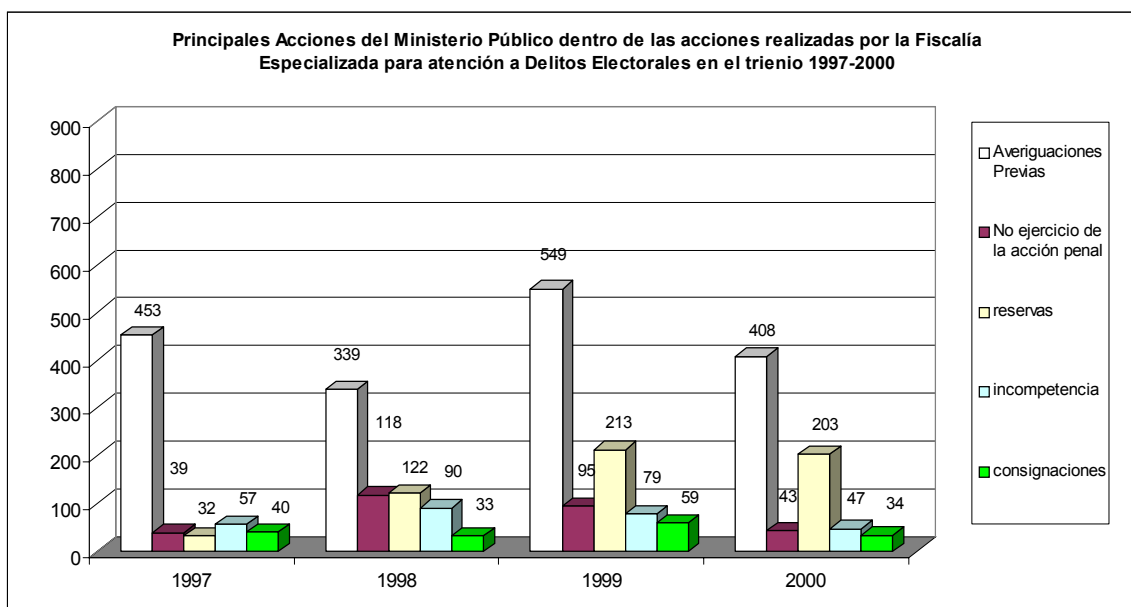
Nota: A los registros en números absolutos que se muestran, es necesario agregar, para obtener el total de indagatorias en el período, 414 averiguaciones previas que quedaron en trámite de integración al finalizar el período estudiado.

No es que todo se reduzca al aspecto numérico de la justicia, pero si se tiene en cuenta que en materia electoral para el período estudiado, más del 95% de asuntos quedaron impunes, ello sin considerar a quienes lograron evadir al sistema vía la apelación o el amparo, se da una idea de la fuerte influencia que esto puede tener en la credibilidad de las instituciones, así como en la imagen social de las autoridades que procuran y administran la justicia en materia electoral.

5.1.1. La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales

Si nos centramos únicamente en la actuación de la FEPADE, en la gráfica número 2 se puede observar el valor en números absolutos de las averiguaciones previas¹⁰, las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, reservas, incompetencias y consignaciones emitidas por el Ministerio Público en los años que comprende el período estudiado. Y en la gráfica 3 se muestran los mismos registros, pero indicado el porcentaje que cada uno de ellos representa respecto de las averiguaciones iniciadas.

Gráfica 2



Año	Averiguaciones Previas	No ejercicio de la acción penal	Reservas	Incompetencia	Consignaciones
1997	453	39	32	57	40
1998	339	118	122	90	33
1999	549	95	213	79	59
2000	408	43	203	47	34

¹⁰ Las averiguaciones previas consideradas son aquellas que la FEPADE reporta como “averiguaciones previas radicadas en el año” en el Balance semestral de las actividades realizadas por la fiscalía especializada para atención a delitos electorales, en torno a las denuncias recibidas de enero de 1997 al 30 de junio del 2000. Procuraduría General de la República, México 2000 pp. 18 y 25.

En el gráfico llama la atención la forma en que han aumentado las *reservas*, ya que de 32 casos en 1997, que representa el 7.1 por ciento respecto de las averiguaciones previas iniciadas en ese año, pasan a 213 casos en 1999, que representan el 38.8 por ciento de las averiguaciones. Y en el primer semestre del presente año, las *reservas* representan el 49.8 por ciento de las indagatorias, tendencia que parece continuar si proyectamos estos datos al segundo semestre.

No obstante, es importante tener en cuenta la calidad pre-electoral y electoral de estos dos últimos años, ya que la realización de las elecciones federales, sin duda, influye de manera importante en las actividades de la Fiscalía.

Sin embargo, cuando el Ministerio Público emite una reserva y se encuentra en espera de nuevos elementos que le permitan continuar con la integración del tipo penal respectivo, cobra importancia la proporción en que ha aumentado tal determinación en las acciones de la Fiscalía. Esta situación, por un lado, naturalmente puede propiciar el aumento de la carga de trabajo del personal encargado de continuar con la investigación de los asuntos reservados, por otra parte, existe la posibilidad de que éstos prescriban o dicte un no-ejercicio de la acción penal, llegando entonces a agregarse estos expedientes a los casos que logran evadir el sistema, es decir a los márgenes de impunidad, que en último término sería lo delicado del constante incremento de las reservas.

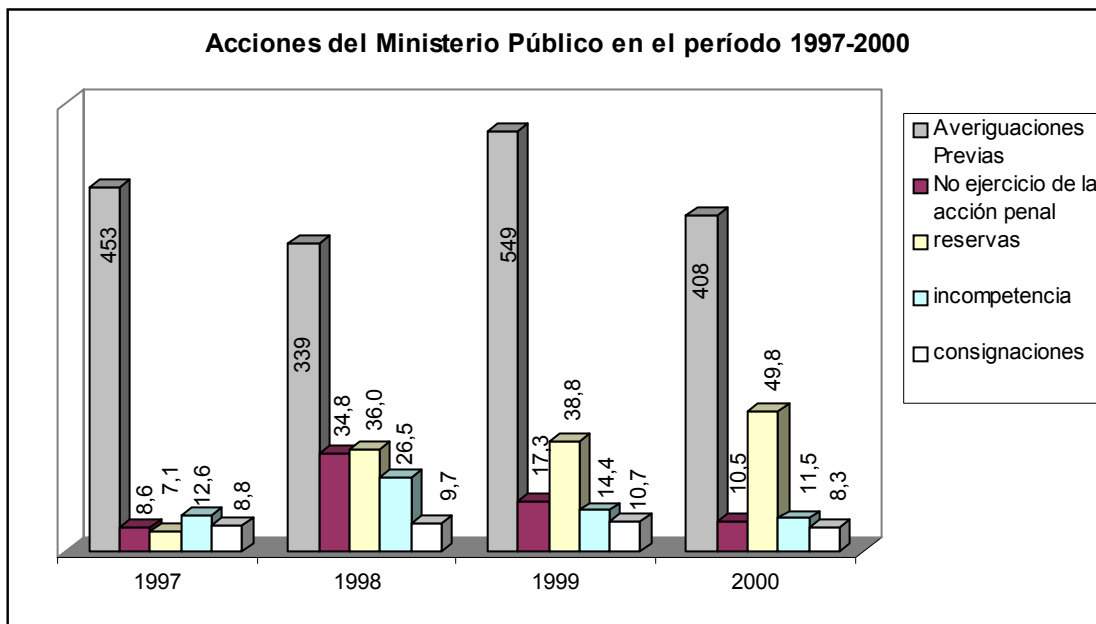
Ciertamente, como puede observarse en la gráfica número 3, las resoluciones de no-ejercicio de la acción penal no representan importantes porcentajes para los años 1997, 1999 y 2000. Es más, muestran una tendencia decreciente en los dos últimos años (en contraste del constante incremento de las reservas). Sin embargo, para 1998 el número de no ejercicio de la acción dictado es tres veces mayor que el promedio del emitido para aquellos años. Ante esta situación, puede sugerirse la hipótesis de que es precisamente en el último año comentado, que la Fiscalía realiza la revisión de su archivo y por ello el considerable aumento de esta acción, de ser rechazable la hipótesis anterior, entonces hay que prestar atención al hecho de que el año 1998 es, del período estudiado,

en el que se inició el menor número de averiguaciones previas, las reservas se incrementaron en casi cuatro veces respecto del año anterior, se emitieron casi un 200 por ciento más de resoluciones de no ejercicio de la acción penal que el emitido en promedio en los restantes tres años y en el que se consignó el menor número de asuntos.

Sirvan estos últimos datos para ejemplificar el sentido en que se está hablando de eficacia en este trabajo. La FEPADE reporta en el año 1998 haber resuelto el 97.55¹¹ por ciento de las averiguaciones previas radicadas en ese año. Sin duda, desde el punto de vista institucional significa que se cumplió eficazmente con los compromisos contraídos. Si centramos la atención en la calidad de las resoluciones emitidas, es posible observar que las reservas y los no ejercicios de la acción penal representan el 70.8 por ciento de las indagatorias de este año. Si a esto agregamos las incompetencias, se tiene que estos tres tipos de resoluciones constituyen el 96.4 por ciento del total de averiguaciones iniciadas en 1998, lo cual, no hace más que confirmar el comportamiento del sistema de justicia penal en general, es decir, que de un total de averiguaciones previas un número reducido de ellas llegan a una sentencia condenatoria. Lo anterior sin duda, responde a un sin fin de factores que en no pocas ocasiones, se encuentran fuera del alcance de las autoridades.

¹¹ *Balance Semestral de Actividades de la FEPADE*, p. 15.

Gráfica 3



Año	Averiguaciones Previas (No. Absolutos)	No ejercicio de la acción penal (Porcentaje que representan estas acciones respecto la averiguaciones previas)	Reservas	Incompetencia	Consignaciones
1997	453	8,6	7,1	12,6	8,8
1998	339	34,8	36,0	26,5	9,7
1999	549	17,3	38,8	14,4	10,7
2000	408	10,5	49,8	11,5	8,3

Respecto a las consignaciones realizadas puede decirse que éstas se mantuvieron en porcentajes muy similares en los cuatro años analizados: para 1997 se consignó el 8.8 por ciento de las averiguaciones iniciadas, para el año siguiente el 9.7 por ciento, para 1999 el 10.7 por ciento y para el primer semestre del último año del período estudiado el 8.3 por ciento.

De lo anterior se desprende, según se muestra en el cuadro número 1, que al menos para estos años, los recursos humanos¹² destinados a indagar los hechos delictivos

¹² Se tomó como 20 el número de Ministerios Públicos con que cuenta la Fiscalía, ya que este instituto informa que: “[...] para atender el universo de las tareas conferidas a la FEPADE, se cuenta con un reducido grupo de agentes del Ministerio Público de la federación que asciende a 65 (27 adscritos a la Dirección General de Averiguaciones Previas, 18 a la Dirección General de Control de Procesos, 12 a la Dirección General Jurídica y 8 a la Dirección General de Amparos)”. Sin embargo, más adelante se afirma “... que para el desahogo de las cargas de trabajo inherentes a la integración y resolución de las averiguaciones previas, la FEPADE nominalmente cuenta con 27 agentes del Ministerio Público de la Federación (22 titulares, 4

por parte de la FEPADE y el aumento o disminución en el número de averiguaciones previas iniciadas, no fueron los factores determinantes para que, en promedio, se consignaran alrededor de diez averiguaciones de cada cien. Como ejemplos claros de esta situación se pueden tomar los años 1998 y 1999. Si tenemos en cuenta que para estos años se reporta igual número de Ministerios Públicos, se puede observar que en el primero de ellos se reporta el menor número de averiguaciones por cada uno de estos funcionarios. En el año 1999 existe un incremento de más del 60 por ciento de averiguaciones iniciadas respecto del año anterior, correspondiéndole en consecuencia, el mayor número de averiguaciones por cada MP en este año. No obstante, la diferencia en las consignaciones efectuadas en estos años sólo difiere en un punto porcentual.

Cuadro 1

Año	Averiguaciones Previas	No. De Ministerios Públicos	No. de averiguaciones por Ministerio Público	Consignaciones	No. de consignaciones por averiguación previa	No. de consignaciones por Ministerio Público
1997	453	20	22,7	40	11,3	2
1998	339	20	17,0	33	10,3	1,65
1999	549	20	27,5	59	9,3	2,95
2000	408	20	20,4	34	12,0	1,7

5.1.2. La Administración de Justicia Penal Electoral

En lo que respecta a la administración de justicia, en la gráfica número 4 se muestran las principales acciones de la jurisdicción electoral. Se inicia con las consignaciones que son recibidas por el juez, los autos de término constitucional que éste emite, sentencias y sentencias condenatorias. Se destacan las sentencias condenatorias, por constituir estas el indicador último, en la primera instancia del funcionamiento del sistema penal electoral.

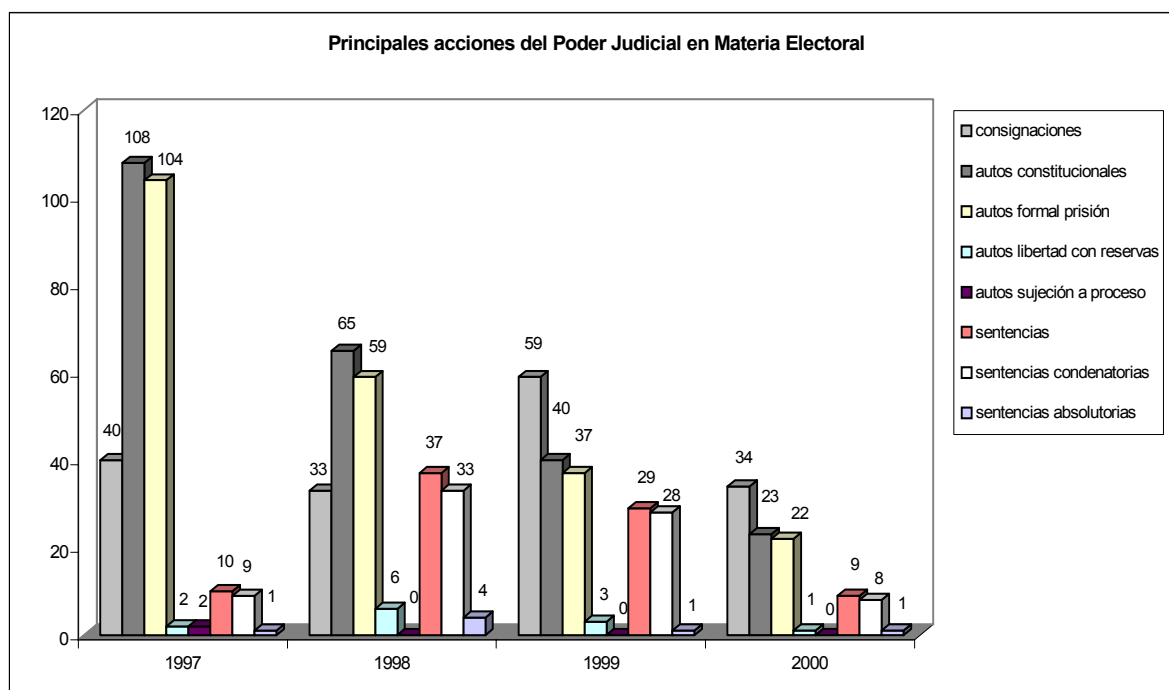
Se trabaja sólo con el total de sentencias emitidas por los jueces electorales de primera instancia, toda vez que de los diversos informes que estuvieron al alcance de esta

adjuntos y 1 asistente) pero debido a las frecuentes bajas a las incapacidades médicas o licencias que se suceden sólo se ha contado en promedio con 20 [...]” *Balance semestral de las actividades realizadas por la fiscalía especializada para atención a delitos electorales, en torno a las denuncias recibidas de enero de 1997 al 30 de junio del 2000.* Procuraduría General de la República, México 2000 pp. 3 y 14.

investigación no se desprende cuántas de estas resoluciones fueron apeladas o si no se interpuso este recurso; de igual manera, no fue posible distinguir los juicios de amparo directos de los indirectos, por lo que tampoco fue considerado este rubro.

De las resoluciones emitidas por los jueces electorales, como puede observarse, destaca para los años 1997 y 1998 que los autos de término constitucional rebasan por mucho el número de consignaciones que recibieron, lo cual, en parte se debe a que en estos años los pliegos de consignación comprendieron a 233 indiciados que representan más del 60 por ciento de los que estuvieron involucrados en el período estudiado.

Gráfica 4



Años	Consignaciones	Autos Constitucionales	Autos de Formal prisión	Autos de libertad con reservas	Autos de Sujeción a proceso	Sentencias	Sentencias condenatorias	Sentencias Absolutorias
1997	40	108	104	2	2	10	9	1
1998	33	65	59	6	-	37	33	4
1999	59	40	37	3	-	29	28	1
2000	34	23	22	1	-	9	8	1

Por otro lado, respecto a los años restantes, en cada uno de ellos los autos constitucionales representan alrededor del 67 por ciento de las consignaciones recibidas por los jueces, lo cual muestra una coincidencia en el criterio aplicado en la fase de

procuración de justicia, que se confirma con el reducido número de autos de libertad y de sujeción a proceso emitidos en los años 1999 y el primer semestre del 2000. Este irregular comportamiento de los autos de plazo constitucional respecto de las consignaciones, aunado al corto período de tiempo aquí estudiado, dificulta suponer una tendencia de las principales resoluciones judiciales.

Si se toma en su conjunto la actividad judicial electoral en el período analizado, puede observarse que más del cincuenta por ciento de consignaciones llegan a sentencia, y de ellas, el 46.98 son condenatorias. Esto da una imagen de mayor consistencia en la labor jurisdiccional, lo que sin duda constituye un reflejo del desempeño en las funciones de persecución del delito, pues es posible desprender cierta uniformidad en los criterios de procuración y administración de justicia, cuando se constata que a más de la mitad de las consignaciones le recae una sentencia.

No obstante, toda vez que la intención en este apartado de la investigación es observar el comportamiento del conjunto de las acciones del sistema de justicia penal electoral, puede decirse que visto de este modo, parece desproporcionado el margen de impunidad a que da pie la infraestructura electoral. Es necesario tener en cuenta que estas observaciones se hacen como un primer acercamiento a los registros oficiales en materia electoral y como elemento de discusión en la materia, ya que dado lo reducido de los datos con que al momento cuentan estas instituciones, es muy difícil hablar de la presencia de una tendencia clara en la dinámica dentro de la cual se desenvuelven.

5.2. Prevención de Delitos Electorales

La concepción de procuración de justicia de la FEPADE, parte de la siguiente consideración:

[...] la procuración de justicia en materia electoral tiene dos grandes vertientes: una, la de prevenir la comisión de delitos electorales, a través de la instrumentación de acciones de diferentes características tendientes a evitar en lo posible la comisión de conductas delictivas electorales, y otra la de conferir

una atención diligente, imparcial y eficiente a todas y cada una de las denuncias recibidas con motivo de la probable comisión de delitos electorales.¹³

Con relación a la segunda de las vertientes mencionada en el párrafo transcrito, se abordó el análisis respectivo en la primera sección de este apartado. Respecto al tema de la prevención, la Fiscalía ha implementado como principal estrategia la puesta en marcha del Programa de Prevención de Delitos Electorales Federales¹⁴, el cual comprende como principales líneas de acción: la elaboración de normas internas de operación, formulación de comunicados, realización de programas editoriales, desarrollo de programas de conferencias sobre la materia, elaboración de boletines de prensa y la capacitación del personal ministerial adscrito a la FEPADE.

Respecto de estas líneas generales de acción del programa, toda vez que se encuentran dirigidas tanto a las autoridades como a ciudadanos en general, y aún cuando prestan especial atención a dichas autoridades, se desprende que buscan una amplia cobertura informativa respecto de los supuestos delictivos, lo cual parece conveniente para evitar que se cometan ilícitos. No obstante, existe una objeción respecto de la finalidad del programa, ya que si éste busca prevenir¹⁵, no se explica entonces el porqué se pretende que “la influencia” de los medios utilizada para alcanzar dicho objetivo se “proyecta a la atención diligente y oportuna de las averiguaciones previas, de las consignaciones, de los procesos penales y de los juicios de amparo”¹⁶. Es decir, no se

¹³ *Memoria Anual de Actividades 1997*. Procuraduría General de la República- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, México, 1997. p.57

¹⁴ *Balance semestral de las actividades de la FEPADE*, pp. 35-41

¹⁵ Massimo Pavarini comenta que hoy se define internacionalmente la prevención: “[...] como aquella que se demuestra capaz en los hechos de reducir la frecuencia de determinados comportamientos indeseables, no siempre necesariamente definidos como criminales recurriendo a soluciones diversas de aquellas ofrecidas por el sistema penal [...]” Pavarini, Massimo. “Necesidades en materia de seguridad y cuestión criminal” en *Alter Revista internacional de teoría, filosofía y sociología del derecho*. Año II, No. 4-5, enero-agosto. Centro de investigaciones jurídicas UACH, México 1998. p.65

En este sentido, A. Baratta señala que existen tres niveles de prevención:

- El primario, cuando se actúa sobre los contextos sociales y situacionales para evitar que se favorezca la delincuencia y para procurar condiciones favorables a comportamientos legales;
- El secundario, cuando se halla directamente dirigida a evitar que se cometan infracciones e “incivilites”;
- El tercer nivel, cuando se encuentran dirigidas a evitar la reincidencia.

Baratta, Alessandro, “Entre la política criminal de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos” en *Alter Revista internacional de teoría, filosofía y sociología del derecho*. Año II, No. 4-5, enero-agosto. Centro de investigaciones jurídicas UACH, México 1998. p. 11

¹⁶ *Memoria Anual de Actividades 1997*. Procuraduría General de la República- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, México, 1997. p.59

comprende que se proyecte dicha influencia a la atención del enjuiciamiento penal (averiguaciones previas, consignaciones, procesos penales y juicios de amparo), cuando el objetivo es, en la medida de lo posible, evitar la comisión de los delitos.

Se puede entonces intuir de las líneas de acción del Programa de Prevención de Delitos Electorales, un concepto que corresponde al de prevención general negativo¹⁷, ya que a través de éstas se busca de manera principal difundir las "principales hipótesis normativas de los delitos electorales", la "difusión de la existencia de los delitos electorales federales" e "inhibir la comisión de delitos electorales". Por otro lado, aún cuando es posible desprenderlas, no se acentúan acciones tendientes a la promoción de una cultura cívico-electoral y de participación ciudadana en este programa¹⁸.

Si se tiene en cuenta que una de las medidas más frecuentes, no sólo en materia electoral, de los últimos años ha sido el constante aumento de las penas a los códigos, cobran importancia aquí las palabras de Roxin acerca de la teoría preventiva general de la pena en su aspecto negativo

Ciertamente existe hoy unanimidad acerca de que sólo una parte de las personas con tendencias a la criminalidad cometen el hecho con tanto cálculo que les pueda afectar una 'intimidación' y en que en estas personas tampoco funciona intimidatoriamente la magnitud de la pena con que se amenaza, sino la dimensión del riesgo de ser atrapados"¹⁹

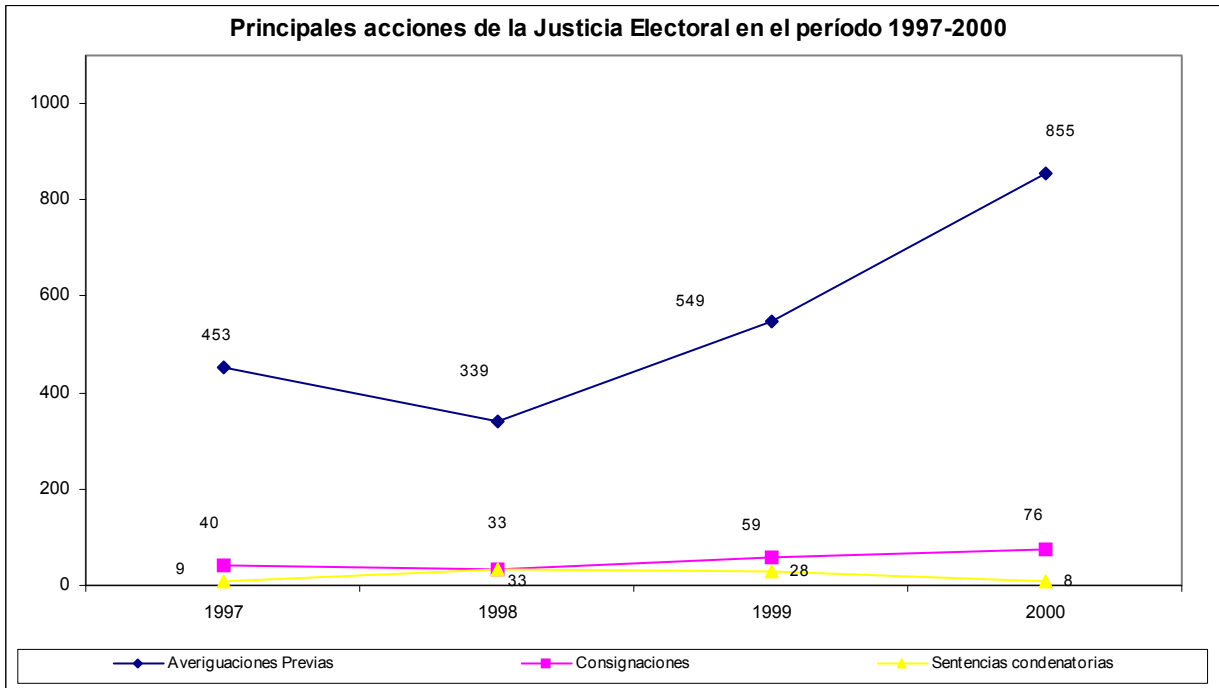
En este sentido, si se atienden los registros de la FEPADE y se toman los márgenes de impunidad que ofrece el sistema de justicia electoral (señalados en la primera parte de este apartado), como un indicador de la posibilidad que tiene un delincuente de ser condenado, una vez que el sistema lo ha capturado, ello sin tener en cuenta las

¹⁷ Claus Roxin menciona que la teoría de la prevención general: "[...] no ve el fin de la pena en la retribución ni en su influencia sobre el autor, sino en la influencia sobre la comunidad, que mediante las amenazas penales y la ejecución de la pena debe de ser instruida sobre las prohibiciones legales y apartada de su violación". Y destaca que el aspecto negativo de esta teoría se puede caracterizar con la intimidación de los potenciales delincuentes a través de la pena. *Derecho penal, Parte General*. Tomo I Fundamentos. La estructura de la teoría del delito. Editorial Civitas, S.A., España, 1997. pp.89-91.

¹⁸ Las presentes observaciones se realizan en el entendido de que éste es el análisis que fue posible desprender de la información al alcance de este apartado de la presente investigación, consistente el *Balance Semestral de la FEPADE de 199 al 30 de junio del 2000; la Memoria anual de actividades de la FEPADE de 1997* y diversos informes mensuales de esta institución.

¹⁹ Roxin, Claus. *Op. cit.* p 91

posibilidades que existen en principio de ser atrapado, se puede entender que una persona que tenga la intención de delinquir difícilmente se sentirá intimidado por el sistema. Lo anterior se refleja, como es posible apreciar en la gráfica número 5, en el constante aumento de los delitos electorales en los últimos años.



Gráfica 5

Nota: Esta gráfica se utilizan para el año 2000, en el rubro de averiguaciones previas y consignaciones datos de enero a octubre del presente año, obtenidos del informe mensual de octubre emitido por la FEPADE, pag. 9. Los registros de sentencias corresponde a los meses de enero a junio y se obtuvieron del informe tri-anual de 1997 a junio del 2000.

Año	Averiguaciones Previas	Consignaciones	Sentencias Condenatorias
1997	453	40	9
1998	339	33	33
1999	549	59	28
2000	855	76	8

Ahora bien, con relación a las medias señaladas por las autoridades para prevenir la comisión de delitos, en principio se puede decir que llama la atención una declaración emitida por la FEPADE en el balance semestral en que compendia información de 1997 a junio del año 2000. En ella se menciona que

En el trienio de 1994 a 1996 se radicaron y atendieron 624 denuncias, en tanto que en el trienio de 1997 a 1999 se radicaron y atendieron 1341, lo que significa que en el segundo de los períodos señalados el número de averiguaciones previas atendidas se incrementó en un 215 por ciento con respecto a los tres años inmediatos anteriores.²⁰

Parece delicado el considerable incremento de denuncias radicadas entre uno y otro período. Muestran cierta deficiencia en las medidas tomadas con la finalidad de prevenir delitos electorales, aún cuando se esgrimen razones muy elocuentes que explican la radicación de las denuncias en el segundo de los trienios. Tampoco parecen muy acertadas las estrategias denominadas "preventivas", que fueron tomadas por la Fiscalía.

Además del mencionado incremento, en los años 1998 a octubre del 2000, existe un aumento constante en las averiguaciones previas iniciadas, situación que parece continuará con esta tendencia al finalizar el año, sobre todo si se tiene en cuenta el desarrollo de las elecciones federales previstas para este año. Además, no se desprende de los informes institucionales que dichas medidas hayan sido revisadas o rediseñadas con la intención de plantear nuevas estrategias preventivas.

El considerable incremento de averiguaciones del 215 por ciento de un trienio a otro y el aumento de más del 250 por ciento de averiguaciones de 1998 a octubre del 2000 (situación que se muestra en la gráfica número 5), hacen cuestionable la función que se ha encomendado a las estrategias en materia de prevención de delitos electorales que hasta hoy se han implementado.

Es importante tener en cuenta que, mientras las indagatorias presentan un incremento constante de un año a otro, cuando menos en el período en estudio, el resto de las principales acciones de la justicia electoral, tales como las consignaciones y las sentencias condenatorias, se mantienen en niveles muy similares independientemente del aumento o descenso de la actividad delictiva. Esto se observa de manera clara en los registros del último año del período estudiado, ya que si bien el número de consignaciones se acrecentó, éstas representan el 8.8 por ciento de las averiguaciones iniciadas en el año 2000, es decir, un porcentaje dentro del rango de los anteriores años. Lo anterior hace

²⁰ *Balance Semestral de la FEPADE*, p.9

pensar en cierta capacidad de respuesta del sistema de justicia penal, de ahí la importancia de las acciones dirigidas a la “renovación en la teoría y práctica de la prevención”.²¹

Tal como se aprecia en el cuadro número 2, las personas que denunciaron los delitos electorales responden principalmente a la calidad de funcionarios de partidos políticos y del Instituto Federal Electoral, lo cual parece obvio dada la naturaleza de las funciones que estos órganos desempeñan. Por otro lado, las personas que menos denunciaron fueron los particulares y los servidores públicos. Si esto se complementa con los datos referentes a la incidencia delictiva por consignación, mostrada en el cuadro tres, resulta curioso que precisamente quienes menos denuncias presentan, son a su vez, los más denunciados. Esto no representa por sí mismo un indicador de la eficacia de la procuración o administración de justicia, con relación a la materia de prevención de delitos electorales da idea de que es necesario reforzar, o en su caso rediseñar, las estrategias preventivo-electorales dirigidas al “sujeto activo sin calidad alguna”, pues éstas parecen resultar ineficaces, si se tiene en cuenta que estos sujetos fueron por mucho, los que más incurrieron en las hipótesis delictivas contenidas en el código penal. No por ello las medidas dirigidas al resto de los sujetos deben dejar de revisarse, pues como ya se ha mencionado, los índices delictivos van en aumento año con año.

²¹ Al respecto Alessandro Baratta indica que: “[...] los resultados que ha llegado a obtener, desde hace ya tiempo, el análisis histórico y social de la justicia criminal, se puede sintetizar en la afirmación de que el sistema de justicia criminal se manifiesta incapaz de resolver lo concerniente a sus funciones declaradas [...] Este conocimiento ha contribuido al surgimiento de una corriente del pensamiento que en los últimos años ha profundizado sobre todo el tema de la alternativa al sistema de justicia penal [...] Los elementos que caracterizan esta renovación en la teoría y práctica de la prevención [...] sobre todo dos: por un lado, el ingreso de la comunidad local en esta estrategia y consecuentemente, la pluralidad de agencias que participan en el nivel local y nacional [...] Por otro lado, la extensión de las acciones preventivas no está limitada a las variables situacionales y sociales de infracciones a la ley penal, sino que también se dirige, por lo menos potencialmente, hacia conductas y situaciones no formalmente delictivas que se pueden calificar..como “incivilités” (conductas incivilizadas)” Baratta, Alessandro. *“Entre la política criminal...”, p. 9-10.*

II.- Desde el Derecho Procesal Penal y de Ejecución de Sanciones.
Bunster-Valdés-Pineda-Rodríguez
 INACIPE

Cuadro 2. Denunciantes de los delitos electorales

Denunciantes de los delitos electorales	1997	1998	1999	2000	Total
Instituto Federal Electoral	131	248	460	224	1063
Particulares	65	16	13	41	135
PAN/Coalición Alianza por el cambio	38	4	4	33	79
PRI	43	1		25	69
PRD/Coalición Alianza por México	47	2	4	14	67
Otros partidos	12	3	1	3	19
Servidores Públicos	16	1	3	19	39
Policia Judicial Federal	14	5		3	22
Procuradurías estatales	8	3			11
Instituto nacional de Migración	3	2		5	10
Policías Preventivos	8		1		9
Diputados	6			2	8
Secretaría de la Defensa Nacional		1			1
Total	391	286	486	369	1532

Nota: no se consideraron los antecedentes de 1996 ni desgloses, triplicados, cuadernos sucesivos, cuya suma da el total de 1749 averiguaciones previas para el período estudiado.

Cuadro 3 incidencia delictiva por consignado

Incidencia delictiva por Consignación	1997	1998	1999	2000
Sujeto activo sin calidad alguna	139	68	76	34
Servidores públicos	17	19	1	8
Funcionarios electorales	11	6	2	19
Funcionarios partidistas u organizadores de actos de campaña	0	6	0	0

Puede concluirse que el constante incremento de los delitos electorales en los últimos años, pone en entredicho las medidas preventivas adoptadas por las autoridades encargadas de la procuración de justicia. Estas no están cumpliendo con la función que les ha sido encomendada. En todo caso, si las autoridades en la materia consideran adecuadas dichas medidas, en lo que respecta a aquéllas que están dirigidas al común de los gobernados, parece pertinente hacer una revisión de los mecanismos de difusión, pues de acuerdo a los registros de las propias autoridades, el "sujeto sin calidad alguna" es el menos informado.

De los informes con que se contó para llevar a cabo este trabajo, de manera clara no se desprenden estrategias dirigidas a promover, como se indicó anteriormente, una cultura cívico-electoral. Tampoco medidas tendientes a incentivar la participación ciudadana en los programas electorales, aún cuando éstas existen. Dado el incremento de

II.- Desde el Derecho Procesal Penal y de Ejecución de Sanciones.

Bunster-Valdés-Pineda-Rodríguez

INACIPE

los delitos electorales en los últimos años, parece conveniente la revisión de los principios en que están sustentados, los mecanismos de implementación de éstos y las técnicas de publicidad y difusión con que se cuenta para hacerlos llegar a la población.