

El sistema federal y los **delitos electorales**

Javier Patiño Camarena

Coordinador de la colección
Miguel González Compeán

Instituto Federal Electoral

Consejero Presidente

DR. LEONARDO VALDÉS ZURITA

Consejeros Electorales

MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

DR. LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

DRA. MARÍA MACARITA ELIZONDO GASPERÍN

MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ

DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

DR. FRANCISCO JAVIER GUERRERO AGUIRRE

DRA. MARÍA MARVÁN LABORDE

DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ

Secretario Ejecutivo

LIC. EDMUNDO JACOBO MOLINA

Contralor General

C.P. GREGORIO GUERRERO POZAS

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

MTRO. LUIS JAVIER VAQUERO OCHOA

COLECCIÓN CUADERNOS PARA EL DEBATE PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012 El sistema federal y los delitos electorales

Primera edición, 2012

© 2012, Instituto Federal Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur
Col. Arenal Tepepan, 14610, México, D. F.

ISBN: (en trámite)

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Los contenidos expresados en esta colección son responsabilidad
exclusiva de los autores.

Presentación	5
Razones	7
1. Premisas para mejorar a las instituciones electorales en el marco de un Estado federal	9
2. El proceso electoral y las irregularidades electorales en el contexto federal.....	13
3. La justicia y la garantía constitucional de justicia	17
4. La tipificación de los delitos electorales a través del tiempo	26
5. Consideraciones generales en torno a la regulación vigente de los delitos electorales federales	29
6. Origen y organización de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales	30
7. El marco jurídico fundamental de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales	37
8. Bases estructurales del Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal en relación a los delitos electorales	38
9. El bien jurídico tutelado por los delitos electorales	51
10. Directrices a observar en materia de procuración de justicia en relación a los delitos electorales	53
Bibliografía.....	57

Presentación

Actualizar las instituciones de nuestra democracia implicó transformar a la autoridad electoral.

El incremento en la competitividad, los reclamos de mayor equidad en el uso de la radio y la televisión, el posicionamiento de las llamadas campañas negras y la exigencia de una democracia más transparente propiciaron tensiones al régimen político que obligaron a impulsar múltiples cambios institucionales.

La creatividad legislativa facilitó los consensos políticos y en menos de dos años se lograron los acuerdos para una reforma constitucional y legal en materia electoral. La magnitud de los cambios derivó en un nuevo modelo electoral. A las tradicionales funciones del Instituto Federal Electoral se agregaron otras 53 que son importantes por la cantidad, pero sobre todo, por lo que significaron para las contiendas electorales. Ahora, la industria de la radio y la televisión se convirtió en sujeto regulado por el IFE y las nuevas funciones de arbitraje, concebidas para tomar decisiones oportunas, derivaron en continuas fricciones entre el árbitro y los competidores por el poder político.

El procedimiento especial sancionador y el modelo de comunicación política han sido, indudablemente, los dos componentes de la reforma electoral que han impulsado el debate público más amplio sobre el desempeño del IFE. A dicha discusión pública de los últimos años sobre el funcionamiento e incluso la viabilidad del modelo electoral surgido de la reforma, se han agregado otros temas como el costo de la democracia, el voto nulo y los rezagos en la actualización de los delitos electorales.

Es por ello que para contribuir al debate sobre nuestra democracia y sus instituciones, el Instituto Federal Electoral ha decidido publicar una colección de cinco cuadernos de divulgación sobre temas actuales y controvertidos de nuestro modelo electoral. Cada uno de ellos es producto de la investigación de especialistas que se han propuesto contribuir a la discusión informada y rigurosa de la democracia mexicana.

Uno de los cuadernos está dedicado al procedimiento especial sancionador, con la finalidad de revisar las aportaciones jurídicas, criterios generados y problemática enfrentada en estos años de aplicación. Otro analiza las instituciones del sistema electoral mexicano, para reflexionar sobre la evolución y posibles limitaciones de los delitos electorales incluidos en el actual Código Penal Federal. El tercer cuaderno se ocupa del voto nulo y el voto en blanco, desde un enfoque jurídico complementado con aspectos de la ciencia política. El cuarto documento desmenuza el costo de la democracia y pretende ubicar las dimensiones del presupuesto ejercido por el Instituto Federal Electoral, situándolo en el contexto de las finanzas públicas. El quinto y último cuaderno de esta serie se refiere a uno de los temas más controvertidos de la reforma electoral: el modelo de comunicación política y la libertad de expresión.

Cada uno de estos textos, tanto por su rigor académico como por sus aportaciones al debate sobre la democracia mexicana, seguramente se convertirán en referencias para estudiosos y especialistas. Con su publicación el Instituto Federal Electoral ratifica su compromiso de impulsar y difundir la cultura democrática.

Lograr que el ejercicio del sufragio sea una actividad normal cada tres años, que el voto sea universal y cuente igual, y que los partidos políticos compitan con las mismas reglas, es un mérito de nuestra transición a la democracia. Dos décadas de normalidad democrática consolidaron un sistema de partidos de pluralismo limitado y conllevaron que amplios sectores de la sociedad mexicana olvidaran que el objetivo común de la ingeniería institucional de la democracia fue eliminar la desconfianza. En 21 años conseguimos reconocimiento mundial a nuestro sistema electoral, la alternancia, mayor equidad y transparencia en las contiendas, pero aún no erradicamos la desconfianza. Este es un reto ajeno a la competencia electoral e inherente a la educación cívica. Por ello, nos hemos comprometido con la construcción de una democracia de ciudadanía y con la mayor difusión e impulso al debate informado sobre nuestra democracia. Confío que estos cuadernos servirán a ese gran propósito.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

El presente texto se debe a un esfuerzo necesario. Al Instituto Federal Electoral le parece indispensable llevar a la palestra pública y discutir en una primera instancia los resultados de la aplicación de reglas que han generado controversia, disputa o que requieren de una evaluación al pasar por el tamiz del tiempo en su aplicación y uso.

Las instituciones jurídicas y las reglas positivas para guiar el proceso electoral deben pasar por la prueba de ácido de la realidad. Y cuando en su aplicación cotidiana o en sus resultados los mismos actores que se pusieron de acuerdo para promulgarlas como resultado de sus deliberaciones y preocupaciones admiten que resuelven en parte o en conjunto problemas que no esperaban encontrarse, pero sobre todo que tienen dudas sobre su efectividad, la autoridad encargada hace bien en poner sobre la mesa una discusión acerca de dichas reglas.

El presente texto ha sido encargado a un experto externo al Instituto para que evalúe los alcances y los resultados más inmediatos de la implementación de estas reglas.

El trabajo que nos presenta el Dr. Javier Patiño Camarena, *El sistema federal y los delitos electorales*, hace una revisión de la conformación de nuestro país y de sus características en los ámbitos federal y estatal en materia electoral. Se trata de un texto introductorio que permite hacer una valoración del papel de los derechos a tutelar en el vértice que ocupa el derecho electoral y penal. Además, ofrece una visión sobre la complejidad y la necesaria discusión que la presente legislación necesita para eficientar la labor de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y su relación con la autoridad y la actividad jurisdiccional.

Está a juicio y discusión el presente trabajo, esperando que sea de utilidad para el debate y el avance en el perfeccionamiento de nuestras reglas electorales, que son la base del acomodo de los actores y el logro de su más fiel representación en los órganos del poder público.

MIGUEL GONZÁLEZ COMPEÁN

1. Premisas para mejorar a las instituciones electorales en el marco de un Estado federal

1.1. Premisa metodológica

Para mejorar a las instituciones que configuran al sistema político electoral mexicano se requiere, como condición indispensable, conocer el origen, la evolución y el estado actual de todas y cada una de las instituciones que lo conforman, ya que ello viene a significarse por ser el presupuesto previo indispensable para estar en condiciones de poder discernir correctamente entre lo que se debe conservar y lo que se debe abandonar, entre lo que se debe conservar y lo que se debe reformar, y entre lo que se debe conservar y lo que se debe innovar.

De no contar con esta visión de campo se corre el peligro de que en los procesos de toma de decisiones relacionados con las reformas legales que se deben impulsar en materia penal electoral, se propongan de manera reiterada fórmulas que ya han acreditado su inoperancia, o bien que los procesos de toma de decisiones naufraguen en un mar propositivo indescifrable.

1.2. Premisa federativa

La estructura federativa delineada para la República Mexicana por el Congreso Constituyente de 1824 fue ratificada y confirmada por las constituciones de 1847, 1857 y 1917, por lo que se puede afirmar válidamente que una de las “ideas-fuerza” de nuestra historia constitucional ha sido, es y seguirá siendo la consolidación de nuestro sistema federal. Sin embargo, en contra de este propósito, en la práctica durante muchos años se vivió un proceso centralizador en el terreno administrativo, proceso que se ha

dado tanto de la Federación respecto de los estados, como de los estados en relación a los municipios.

El proceso ha sido tal que desde hace algunos años se empezó a generar consenso en torno a que esta forma esquizofrénica de entender al federalismo conforme a la cual se le alentaba en el discurso, pero se le contradecía en los hechos, ya había entrado no sólo en la etapa de los rendimientos decrecientes, sino también en la etapa de los rendimientos negativos, razón por la cual voces autorizadas han insistido en la necesidad de inocularle renovado aliento a nuestro sistema federal.

Para alcanzar este fin se requiere, en primer término, que las autoridades federales no contemplen con desdén a las entidades federativas, sino que, por el contrario, en todo momento deben tener presente que las autoridades estatales y municipales son autoridades supremas dentro de sus respectivas órbitas competenciales.

Al respecto resulta pertinente precisar que muchas desviaciones de nuestro federalismo encontraron su origen en el hecho de que frecuentemente se explica al régimen federal como una realidad integrada por niveles de gobierno, lo que da como resultado que se entienda al sistema federal en forma piramidal y que en seguimiento de ello se coloque al gobierno federal en la parte superior, al de los estados en la parte intermedia y a los gobiernos municipales en la parte inferior. Sin embargo, esta explicación choca con la naturaleza del sistema federal, ya que este se integra no por niveles, sino por órbitas competenciales concéntricas, y consecuentemente las autoridades federales, las estatales y las municipales son autoridades supremas dentro de sus respectivas órbitas competenciales. De aquí que en una sana práctica federalista se debe partir del reconocimiento de que para un auténtico espíritu federalista no existen “rincones”, y que entre más fuertes sean las partes que conforman a la República federal, más vigorosa será la unidad.

Es por ello que las reglas esenciales de un Estado federal son las que regulan la distribución de competencias entre los poderes de la Federación, de los estados y de los municipios, las relaciones entre esos órganos, su integración y funcionamiento, todas las cuales se encuentran establecidas en la Constitución federal, la cual tiene un muy rico significado dentro del cual figura el ser la ley en la que se precisan los contornos del pacto federal.

Con base en estas consideraciones se puede decir que de la naturaleza misma del Estado federal deriva el principio de supremacía de la Constitución federal sobre los poderes constituidos, ya sean de la Federación, de los estados o de los municipios.

Ahora bien, el fortalecimiento del sistema federal requiere que en respuesta a una de las aspiraciones más sentidas por los habitantes de las entidades federativas se aliente el establecimiento de polos de desarrollo a lo largo y a lo ancho de todo el territorio nacional y se fortalezca la participación de los gobiernos estatales y municipales en los programas de desarrollo regional, tareas en las cuales las autoridades locales, con una adecuada formación federalista, deben vigilar que en todo tiempo se respeten los derechos de sus respectivas entidades.

1.3. Premisa electoral: los avances electorales alcanzados

Para abordar correctamente el estudio de este tema se debe de partir de la consideración de que las cuestiones electorales revisten una importancia subrayada, toda vez que estas se relacionan con la titularidad del poder y con la legitimación del Estado y de los poderes públicos, ya que estos son sus órganos de expresión necesaria y continua.

Con base en este planteamiento se puede decir que si bien es cierto que el derecho constitucional es la más importante de las ramas del derecho, toda vez que es la que se ocupa del estudio de las disposiciones contenidas en la Constitución, también lo es que el derecho electoral viene a signifi-

carse por ser la parte más importante del derecho constitucional, ya que es con apego al mismo que se deben resolver los problemas en torno a la legitimación del Estado y de los poderes públicos, así como los problemas relacionados con la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales responsables de organizar las elecciones.

Hechas estas precisiones se puede decir, en una apretada síntesis, que los avances electorales más importantes que se sucedieron en el ámbito electoral a partir de la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812, o si se prefiere a partir de la promulgación de la Constitución de Apatzingán en 1814 y hasta 1911 con el triunfo del movimiento político de Madero, o si se prefiere hasta 1917 con la promulgación de la Constitución del referido año, consistieron en transitar de un sistema electoral de elecciones indirectas en tercer grado, a un sistema de elecciones directas, así como en configurar como una decisión constitucional fundamental al principio de “no reelección presidencial”.

Ahora bien, con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917 se han promulgado, de 1921 a enero del 2012, 15 decretos de reforma constitucional en materia electoral a través de los cuales se han alcanzado diversos logros significativos, entre los que destaca el que se haya ampliado de manera significativa la dimensión del cuerpo electoral, lo que se logró a través de la reforma constitucional que dio como resultado el que se le reconociera a las mujeres el derecho al voto, y a través de la reforma que disminuyó de 21 a 18 años la edad mínima requerida para que un mexicano, con independencia de su estado civil, pueda adquirir la ciudadanía mexicana. Pero además, los 15 decretos de reforma constitucional a que se ha hecho referencia han permitido alcanzar otros logros significativos entre los que destacan los siguientes:

1. Transitar de un sistema de elecciones organizadas por el Estado, a un sistema de elecciones organizadas por un organismo constitucional autónomo

mo que tiene una composición tripartita en la que los únicos que tienen poder de decisión son los consejeros electorales (8) y su presidente.

2. Transitar de un sistema de calificación de las elecciones a través de sendos colegios electorales, a un sistema de calificación de las elecciones a través de un Tribunal Electoral que forma parte del Poder Judicial de la Federación.
3. Transitar de un sistema en el que los delitos electorales eran tipificados en las leyes electorales, a un sistema en que los delitos electorales son tipificados en las leyes penales.

2. El proceso electoral y las irregularidades electorales en el contexto federal

Toda vez que México es una república democrática, representativa y federal, la renovación periódica de los órganos de representación política requiere que se organicen sendos procesos electorales tanto en el ámbito federal como en los ámbitos estatales y municipales.

Ahora bien, la organización de las elecciones en cualquiera de dichos ámbitos no se agota en un acto, ni en un momento, sino que es todo un proceso, es decir, un conjunto de actos concatenados que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los órganos de representación política, los cuales son, en el ámbito federal, el Presidente de la República, los diputados federales y los senadores; en el ámbito del Distrito Federal, el jefe de gobierno, los miembros de la Asamblea Legislativa y los responsables de las demarcaciones territoriales que lo conforman (delegados), y en los ámbitos estatales se deben organizar sendos procesos electorales para elegir, por una parte, a los gobernadores y diputados locales y, por otra, a los integrantes de los ayuntamientos, como es el caso de los presidentes municipales, síndicos y regidores, ya que el municipio es la base de la organización política y jurídica estatal.

Así, para la renovación de dichos órganos de representación política en cada uno de los referidos ámbitos se debe conformar un órgano responsable de organizar las elecciones, así como un órgano responsable de resolver los asuntos contenciosos electorales que se le sometan a su jurisdicción, y también se deberá conformar un órgano de procuración de justicia que deberá conocer de las denuncias que se presenten por la posible comisión de delitos electorales federales.

En este contexto se debe de tener presente que todo proceso electoral es por su propia naturaleza un fenómeno complejo, resultando pertinente señalar que la complejidad de dicho proceso se hace presente en todos y cada uno de los ámbitos en que se desarrolla el mismo.

Así, en relación al ámbito temporal, el cual atiende a la duración del mismo, se debe de tener presente que el proceso electoral federal puede comprender, según el parámetro que se adopte, de diez a trece meses, duración que como se puede entender impacta en el número de irregularidades que se pueden presentar durante el mismo.

El ámbito espacial también presenta particulares complejidades ya que el proceso electoral federal se desarrolla a lo largo y ancho de todo el territorio nacional, el cual comprende del Río Bravo al Río Suchiate y del Océano Pacífico al Océano Atlántico, pero también comprende tanto al territorio Insular como al territorio diplomático, e incluso pudiera llegar a tener implicaciones en el territorio virtual, ya que en los términos de lo dispuesto por el artículo 27 constitucional los buques y aeronaves que naveguen bajo la bandera nacional se consideran como parte del territorio nacional.

En relación al ámbito del personal también se presentan particulares complejidades, ya que en la organización y desarrollo del proceso electoral intervienen no sólo el personal que forma parte del Servicio Profesional Electoral del IFE (o en su caso de los IEE), sino también todos los in-

tegrantes de las mesas directivas de casilla, las cuales se integran, en el ámbito federal, con un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes, todos los cuales tienen la calidad de funcionarios electorales, ya que de conformidad a la ley de la materia tiene esta calidad todo el personal que realice funciones electorales, y dicha ley define a la casilla como el órgano responsable de recibir la votación y efectuar el cómputo de los votos y, por lo mismo, los integrantes de las mesas directivas de casilla realizan funciones electorales y, en consecuencia, son funcionarios electorales.

Las complejidades del proceso electoral relacionadas con el ámbito material de validez derivan del hecho de que la materia electoral tiene la particularidad de que todo parece claro, diáfano y sencillo, pero en realidad todo es bastante complicado, como lo prueban las dificultades que ha tenido la Suprema Corte de Justicia (SCJ) para definir lo que debe de entenderse por “materia electoral”, como lo prueban las deliberaciones que tuvieron lugar en el seno de la SCJ en el año de 1996 con motivo de la presentación de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral con motivo de la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

En este estado de cosas se debe tener presente que en el desarrollo de todo proceso electoral, sea federal, estatal o municipal, se pueden suceder diferentes tipos de irregularidades: algunas irregularidades pueden configurar faltas administrativas que deban ser atendidas y sancionadas por el órgano responsable de organizar las elecciones, otras irregularidades pueden configurar causales de nulidad de la elección en una casilla, en un distrito o en una entidad federativa, y estas irregularidades deben ser atendidas por el órgano (político, jurídico o administrativo) que se haya creado al efecto, en tanto que otras irregularidades pueden configurar delitos electorales federales o locales o estatales, los cuales deben ser atendidos por los órganos de procuración de justicia competentes para ello, pudiendo tener esta calidad las procuradurías de cada estado, o bien las fiscalías especializadas que se hayan creado al efecto.

En este contexto también se debe de estar consciente de que existe la posibilidad de que durante el proceso electoral se sucedan algunas irregularidades electorales que configuren de manera simultánea faltas administrativas, causales de nulidad de la votación y delitos electorales, y de igual forma se debe de estar consciente de que durante el proceso electoral se pueden suceder algunas irregularidades particularmente graves, y que no obstante ello, por falta de previsión legislativa, no configuren ni faltas administrativas, ni causales de nulidad de la elección, ni delitos electorales, en cuyo caso las autoridades políticas competentes y los partidos políticos deberán estar atentas a efecto de proponer las reformas legales que estimen pertinentes.

Ahora bien, con apego al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a los códigos y leyes electorales de los estados, se puede decir que el proceso electoral comprende, *grosso modo*, cuatro etapas: 1ª la preparación de la elección, 2ª la jornada electoral, 3ª la etapa de resultados de la elección y de declaraciones de validez, y 4ª de dictamen, declaraciones de validez de la elección presidencial y de presidente electo en el ámbito federal o, en su caso, en el ámbito estatal, la etapa de declaración de validez de la elección de gobernador y de gobernador electo.

En este contexto cabe tener presente que para hacer frente a las causales de nulidad de la votación en una casilla o de una elección, a partir de 1990 en el ámbito federal se empezaron a delinear las bases para conformar un sistema recursal con base en la figura de la preclusión, lo que quiere decir que los actos de las autoridades electorales se pueden impugnar ante las autoridades competentes, pero ello se debe hacer dentro de la etapa del proceso electoral correspondiente, principio que obedece al propósito de poner fin a la práctica de impugnar al fin del proceso actos acaecidos y consentidos en las etapas previas del mismo.

3. La justicia y la garantía constitucional de justicia

3.1. El cumplimiento de la ley: las posturas de Dracón y Solón

Se puede decir que a través del tiempo se han delineado dos posturas fundamentales en relación a la forma como se debe procurar el respeto a la ley.

La primera de dichas posturas se delineó en el año 621 a.C. cuando los atenienses le confirieron a Dracón la responsabilidad de elaborar el primer código legal de Atenas, y para cuyo efecto partió de la consideración de que se debe procurar el cumplimiento de la ley a través de la intimidación. Con apego a este criterio elaboró un código en el que estableció penas por demás severas, como el que el acreedor podía apoderarse del deudor y esclavizarlo si este no pagaba su deuda, y estableció la pena de muerte para quienes cometieran diversos delitos menores contra la propiedad. Así, dispuso que quien robara una col se haría acreedor a la pena de muerte, lo que provocó que un noble ateniense escandalizado le preguntara por qué había establecido esa pena, a lo que se dice que Dracón respondió, con toda naturalidad, que había procedido de esta suerte debido a que no había concebido un castigo más severo. Es por ello que con el tiempo el término “draconiano” es sinónimo de severidad extrema.

No obstante lo anterior, la elaboración del Código de Dracón representó un avance notable ya que la escrituración de las leyes permitió poner de manifiesto su severidad e injusticia, e incentivó el que se empezaran a formular propuestas para mejorarlas.

Así, con el tiempo se fue evidenciando que el Código de Dracón no sólo era por demás severo, sino que además favorecía unilateralmente a los nobles oligarcas, lo que dio lugar a que se generara una insatisfacción popular creciente. Ante esta situación los nobles atenienses fueron lo suficientemente inteligentes para comprender que era mejor perder algunos privile-

gíos pacíficamente, que perderlos todos por medio de la violencia y, por lo mismo, se dispusieron a modificar las leyes.

Con este fin, en el año 594 a.C. los atenienses le confiaron a Solón la tarea de revisar el Código de Dracón, y para cumplir con esta responsabilidad partió de la consideración de que la ley genera una atmósfera favorable para su cumplimiento cuando coadyuva a resolver los problemas que plantea la vida en sociedad, en tanto que genera una atmósfera contraria para ello y genera su rechazo cuando en lugar de resolver los problemas los soslaya o los agrava.

Con apego a esta convicción Solón comenzó aboliendo todas las deudas para que el pueblo pudiera empezar de nuevo. Puso fin a la práctica de que el acreedor pudiera esclavizar al deudor si este no cumplía con sus deudas, y liberó a los que ya habían sido esclavizados. También suprimió la pena de muerte que había establecido Dracón para cuando se cometieran delitos menores, y la reservó para casos particularmente graves como el asesinato. Además creó nuevos tribunales formados por ciudadanos ordinarios. Las personas que al comparecer ante el areópago, dominado por los nobles, se sentían tratadas injustamente, podían entonces acudir a los “tribunales populares” en los que podían esperar mayor simpatía hacia su caso. El trabajo legislativo que desarrolló Solón con apego a este criterio le permitió alcanzar tan buenos resultados que fue incluido en la posterior lista griega de los “Siete Sabios”, y con el tiempo el término “Solón” llegó a ser sinónimo de legislador sabio, justo y bueno.

3.2. La justicia conmutativa y la justicia distributiva

Desde Aristóteles se considera que la médula de la justicia es la idea de igualdad, distinguiéndose dos clases de justicia, en cada una de las cuales se plasma bajo una forma distinta el postulado de la igualdad: la justicia conmutativa y la justicia distributiva.

La justicia conmutativa es aquella en la que la igualdad consiste en que todos reciban el mismo trato. De aquí que en este orden de ideas se pueda decir que “trato justo” significa trato igualitario. La justicia distributiva consiste en la distribución de cosas desiguales proporcionalmente a la desigualdad de los sujetos, y en este caso “trato justo” significa trato diferenciado en atención a la situación económica y social de los interesados.

De aquí que se haya dicho y con razón que en todo derecho positivo deben encontrar acomodo las dos justicias, la conmutativa entre los elementos de una misma clase o grupo, como puede ser el caso de los trabajadores entre sí, en cuyo caso todos deben tener iguales oportunidades, derechos y deberes, a todos se les debe de conferir el mismo trato para determinados efectos, y por lo mismo a ninguno se le debe de considerar “más” que a otro. En cambio, el derecho debe guiarse por la justicia distributiva cuando considera ya no la situación de los trabajadores o de los menores entre sí, sino a estos respecto a otros grupos de la sociedad, y en estos casos debe de tomar en consideración las diferencias que existan entre ellos, por ejemplo, entre los trabajadores y los empresarios o empleadores, entre los patronos personas físicas y las empresas transnacionales o multinacionales, entre los menores y los mayores de edad, entre los delincuentes ocasionales y los delincuentes reincidentes o contumaces, y en todos estos casos el derecho debe de tomar en cuenta las diferencias que existen entre ellos, su situación, su debilidad, su fuerza y posibilidades, y de acuerdo con el grado de desigualdad que exista entre un grupo y otro, en sus preceptos debe de establecer determinadas consecuencias. Así, en el derecho individual del trabajo, la ley parte de la consideración de que en toda relación individual de trabajo, el trabajador siempre es la parte débil y por lo mismo la ley es protectora y tutelar de los trabajadores individualmente considerados, y dispone que en los casos en que no exista un contrato de trabajo la falta le será imputable al patrón.

3.3. La garantía constitucional de justicia

De entre las disposiciones que conforman al derecho positivo mexicano y que tienen una importancia señalada para crear una atmósfera de seguridad dentro de la cual toda persona cuente con los medios necesarios para defender y hacer respetar sus derechos, revisten una importancia señalada las contenidas en los dos primeros párrafos del artículo 17 constitucional, ya que en el primero de ellos se dispone que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho, en tanto que en el segundo se dispone que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, debiendo emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, precisándose que su servicio será gratuito, por lo que se prohíbe de manera expresa el cobro de las llamadas “costas judiciales”.¹

Las disposiciones referidas se encuentran íntimamente relacionadas, ya que si la Constitución dispone que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho, ello obedece a que se considera que tales prácticas son la expresión de la venganza privada, lo cual resulta incompatible con los principios que rigen a una sociedad civilizada.

Pero si nadie se puede hacer justicia por sí mismo, también resulta claro que en toda sociedad civilizada el daño hecho a una persona en sus derechos debe ser considerado como un daño hecho también a la sociedad, y por lo mismo en el segundo párrafo se configura como una garantía constitucional el derecho que tiene toda persona para demandar que el Estado establezca un sistema de administración de justicia que le garantice el que

¹ En esta materia se debe de tener presente que pocas cosas irritan tanto a la conciencia ciudadana como una administración de justicia tardía, parcial o deficiente, por lo que las autoridades correspondientes deben de comprometer su mejor esfuerzo para que la administración de justicia sea pronta, imparcial y eficiente.

pueda acudir ante los tribunales en demanda de justicia pronta, completa e imparcial en defensa de los derechos, enunciado del que se desprende el deber correlativo que tiene el Estado de crear y organizar tribunales encargados de impartir justicia y resolver los juicios que se sometan a su consideración dentro de los plazos y términos que señalan las leyes, ya que se ha señalado con razón que justicia retardada es justicia denegada.

Cabe hacer notar que la doctrina constitucional considera que el estudio de la garantía de justicia debe ser enfocado bajo dos aspectos fundamentales:

Primero, el que contempla el principio general y básico según el cual toda persona debe tener derecho al libre acceso a los tribunales para hacer valer sus derechos.

Segundo, el que contempla un recurso o procedimiento específicamente destinado a proteger a toda persona contra actos de autoridad que comporten la violación de alguno o algunos de los derechos o libertades fundamentales que la Constitución consagra. Concebida en estos términos, la garantía de justicia comprende a todos los sistemas de control constitucional que establece la Constitución federal.

Ahora bien, en atención a que la administración de justicia debe beneficiar a todos los habitantes del país por igual, se dispone que la administración de justicia debe ser gratuita, y por lo mismo en la parte final del segundo párrafo del artículo 17 constitucional prohíbe a todos los funcionarios y empleados de los tribunales recibir o exigir a los particulares remuneración alguna por sus servicios, y consecuentemente se prohíben las costas judiciales que otrora cobraban los jueces por concepto de honorarios en atención a las funciones que desempeñaban.

3.4. La procuración e impartición de justicia

En los términos de lo dispuesto por los artículos 21, 94 y 102 constitucionales, se puede decir que en nuestro medio la administración de justicia comprende dos campos: la procuración de justicia y la impartición de justicia. La primera de estas responsabilidades se le confía a la institución del Ministerio Público, en tanto que la impartición de justicia se le confía a la autoridad judicial. Esta conformación del sistema de administración de justicia obedece al propósito de garantizar que quien investiga no juzgue, y que quien juzgue no investigue.

En este contexto, a los órganos de procuración de justicia les corresponde investigar los delitos, debiéndose auxiliar para ello de una policía que conforme a la Constitución se encuentra bajo su autoridad y mando, en tanto que a los órganos de impartición de justicia les corresponde aplicar la ley de la materia para decir el derecho en los casos concretos que se le sometan a su consideración.²

En seguimiento de ello y de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 102 constitucional, apartado A, la responsabilidad de procurar justicia se deposita en el Ministerio Público, que está presidido por un Procurador General de la República, el cual es designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, resultando pertinente hacer notar que la Constitución no aclara si en los casos de remoción del Procurador se debe de observar el mismo procedimiento, o si en estos casos el Presidente de la República puede removerlo libremente. En el referido artículo también se dispone que los funcionarios del Ministerio Público de la Federación serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva.

² Al respecto cabe señalar que uno de los temas más apasionantes que han ocupado la atención de los juristas radica en dilucidar si la misión de los tribunales se agota en aplicar la ley al caso concreto, o si la responsabilidad de los tribunales implica decir el derecho en el caso concreto.

En esta materia también se debe de tener presente que en el artículo 21 constitucional se precisa que la investigación de los delitos le corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales, en el ejercicio de esta función, actuarán bajo su conducción y mando.

Ahora bien, a resultas del decreto de reformas a la Constitución publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 18 de junio del 2008, se precisó en el párrafo segundo del referido artículo que el ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público, pero como novedad se precisó que “la ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial”, disposición que viene a significarse por cuanto con ella se abre, por vez primera en nuestro medio, la posibilidad de romper con el monopolio de la acción penal que hasta el presente tiene el Ministerio Público, toda vez que la ley aún no ha precisado los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

Cabe precisar que en relación al ejercicio de la acción penal, en el artículo 102 constitucional se precisa que “le incumbe” al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del 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 estos, 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.

En torno a la naturaleza de la responsabilidad confiada al Ministerio Público, se puede decir que dicha institución debe significarse en su actuación como una institución de buena fe a la que le corresponde velar por los intereses de la sociedad, pero debiéndose tener presente que “el interés de la sociedad” no es unidimensional, sino complejo, ya que resulta incuestionable que el interés social exige por una parte que a cada denun-

cia que se presente ante el Ministerio Público, este le debe de dar un trato diligente, imparcial y eficiente, ya que quien presenta una denuncia desea que se lleven a cabo las diligencias que se estimen pertinentes para integrar la indagatoria correspondiente y en su caso ejercer la acción penal y presentar ante el juez penal el pliego de consignación correspondiente; pero también resulta incuestionable que el interés social exige que se respeten escrupulosamente los derechos y garantías del indiciado, que se observen escrupulosamente las garantías constitucionales que establece la ley para que no se afecte la libertad física de las personas sino en los casos en que se acrediten elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de los indiciados.

En relación a la impartición de justicia y conforme a lo dispuesto por el artículo 94 constitucional, se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia, en el Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, así como en un Consejo de la Judicatura Federal al que la Constitución le confía la responsabilidad de administrar, vigilar y disciplinar a los órganos que integran al Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ser esta el órgano superior de dicho poder, y en caso de que esta se encuentre sometida a dicho Consejo perdería este carácter.

En términos generales se puede decir que le corresponde al Poder Judicial de la Federación vigilar el debido cumplimiento de las disposiciones constitucionales que conforman a las garantías de justicia, debido proceso legal y el principio de legalidad, todas las cuales revisten una importancia señalada en el propósito de configurar un estado social y democrático de derecho.

Ahora bien, toda vez que en torno a la garantía de justicia en el punto anterior se formularon las consideraciones que se estimaron pertinentes, a continuación se procurará precisar la importancia de las otras dos garantías.

Por lo que hace a la garantía del debido proceso legal se debe tener presente que de conformidad a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Del análisis de la Ley de Amparo se desprende que la garantía del debido proceso legal o del derecho de defensa comprende, en síntesis, 1) el derecho que tiene toda persona a conocer el motivo del procedimiento, la causa de la acusación y el nombre del acusador si lo hubiere, o de la demanda interpuesta en su contra; 2) el derecho de ofrecer y aportar las pruebas que estime pertinentes para su defensa; 3) el derecho a formular los alegatos que a su derecho convenga; y 4) el derecho a contar con medios de impugnación para combatir las decisiones del órgano jurisdiccional que se estimen sean contrarias a derecho.³

En torno al principio de legalidad resulta pertinente destacar que este se encuentra íntimamente relacionado con el principio de supremacía constitucional, ya que en todo Estado de derecho las autoridades sólo pueden actuar con apego a las normas, principios y procedimientos establecidos en la Constitución, ley suprema a la cual en ningún caso y por ningún motivo pueden modificar.

Los contornos fundamentales del principio de legalidad se encuentran establecidos en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, ya que en él se dispone que nadie pueda ser molestado en su persona, familia, posesiones, papeles o derechos, sino mediante escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

³ Consúltense los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo.

Es de tal amplitud la órbita protectora que delinea este artículo, que permite afirmar que el principio de legalidad conforma el escudo protector de los derechos públicos fundamentales de la persona en contra de los actos arbitrarios de la autoridad.

4. La tipificación de los delitos electorales a través del tiempo

En nuestro medio se puede apreciar que en la regulación de las faltas administrativas, de las causales de nulidad y de los delitos electorales, se ha transitado por cinco períodos fundamentales, como son los siguientes:

El primer período se inició en el año de 1814, con la promulgación de la Constitución de Apatzingán, y se prolongó hasta el año de 1870. Durante este período los ordenamientos electorales se ocuparon de regular tanto las faltas administrativas como las causales de nulidad en una casilla, o las causales de nulidad de la elección en un distrito o en una entidad federativa, y también se ocuparon de tipificar las conductas que podían configurar delitos electorales.

El segundo período comprendió desde la promulgación del Código Penal de Martínez de Castro de 1871, llamado así por haber sido este su principal impulsor, y se proyectó hasta la promulgación de la Constitución de 1917. Durante este período la legislación electoral se ocupó de regular las faltas administrativas y de las causales de nulidad, en tanto que el Código Penal Federal se ocupó de los delitos electorales.

El tercer período se proyecta desde la promulgación de la Constitución de 1917 y de la Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, hasta antes de la entrada en vigor del Código de Almaraz el 15 de diciembre de 1929, período durante el cual coexistieron y tuvieron plena vigencia el capítulo de delitos electorales del Código Penal Federal de 1871 y el catálogo de delitos electorales contenido en el capítulo XI del ordenamiento legal electoral invocado.

El cuarto período se inició con la promulgación del Código de Almaraz en 1929, o si se prefiere con la promulgación del Código Penal Federal de 1931, y se extendió hasta el año de 1989. Durante este período la legislación electoral se ocupó de regular tanto las faltas administrativas como las causales de nulidad y de la elección, y también tipificaron las conductas configurativas de delitos electorales que podían configurar delitos electorales.

El quinto período se inauguró con la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la reforma al Código Penal Federal de agosto de 1990, y se proyecta hasta el presente. Durante este período las causales de nulidad y las faltas administrativas han sido objeto de regulación de las leyes electorales, en tanto que los delitos electorales se encuentran tipificados en el Código Penal Federal. O sea, se volvió a desvincular las faltas administrativas de los delitos electorales, para regular las primeras en la legislación electoral y los segundos en el Código Penal.⁴

Con base en las consideraciones anteriores se puede decir que en nuestro medio siempre han existido conductas aberrantes en materia electoral y estas siempre han sido objeto de atención por parte de las leyes, si bien en unos casos las leyes electorales se han ocupado de regular el universo de conductas irregulares, es decir, tanto de las conductas configurativas de faltas administrativas como de las causales de nulidad de la votación en una casilla o de la elección en un distrito o en una entidad federativa, y además se han ocupado de tipificar ciertas conductas como delitos electorales, en tanto que en otros casos la atención de los delitos electorales se le ha confiado al Código Penal Federal, resultando pertinente resaltar que en el pasado inmediato, es decir, de 1931 a 1989, las leyes electorales tipificaron las conductas consideradas como delitos electorales, en tanto que a partir de 1990 hasta el presente los delitos electorales se encuentran tipificados

⁴ Para mayor información en torno a la regulación de los delitos electorales en el derecho positivo mexicano, consúltese Francisco Javier Barreiro Perera, *Los delitos electorales en la legislación penal mexicana, en Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. II, núm. 3, México, 1993.

en el Código Penal Federal. En vista de ello, surge la pregunta ¿en qué ordenamiento se deben de tipificar los delitos electorales?, interrogante en torno a la cual se pueden apreciar dos posturas fundamentales.

Para una corriente los delitos electorales se deben de tipificar en las leyes electorales, ya que quien se interesa en una materia quiere conocer todos los aspectos jurídicos relacionados con la misma, por lo que cuando las leyes electorales se ocupan de configurar los tipos delictivos electorales, al proceder de esta forma satisfacen el sentido informativo integral que debe caracterizar a todo cuerpo legal.

Para otra corriente los delitos electorales se deben de tipificar en los códigos penales porque la finalidad del derecho es la de obtener conductas socialmente deseables y este propósito se logra de mejor manera a través de las leyes penales, ya que en ellas se acentúa el carácter preventivo que le es propio al derecho, toda vez que a través de las leyes penales se le evidencia a la población en general de manera por demás contundente la gravedad que entraña el incurrir en algunas de las conductas que se encuentran tipificadas como delitos electorales, ya que quien se coloca en los supuestos previstos por la norma penal electoral se puede ver privado de su libertad física a resultas de la imposición de las penas correspondientes.

En torno a este tema, René González de la Vega se inclina por que los delitos electorales se tipifiquen en las leyes electorales, en bien del sentido informativo e integral que debe contener un cuerpo legal: “quien consulta una ley, busca, al aplicarla, conocer todos los aspectos, incluyendo los penales”. Por ello, la existencia de las leyes penales especiales. Considera que en el Código Penal deben figurar las reglas de la parte general de aplicación universal y las figuras típicas de carácter general y no especializado, pues estas carecen de sustento explicativo y de contexto jurídico.⁵

⁵ René González de la Vega, *Derecho penal electoral*, Editorial Porrúa, México, 1991, p. 233.

Quienes consideran que los delitos electorales deben ser objeto de atención de los códigos penales argumentan que por esta vía se salva a las figuras delictivas de los frecuentes cambios de que son objeto las leyes electorales, dada su natural dinámica y cambiante contextura, en tanto que los partidarios de la tesis contraria, o sea, la de las leyes penales especiales, sostienen que los delitos electorales no deben ser ajenos a esta dinámica, y al contrario, deben adecuarse a su realidad, y por ello, cambiar y ajustarse al ritmo de la legislación electoral.

Si bien se pueden esgrimir argumentos a favor de una postura y de otra, en mi concepto la tipificación de los delitos electorales en las leyes penales robustece y vigoriza los propósitos preventivos inherentes a las normas penales, sobre todo si se toma en cuenta el nivel promedio de conocimientos jurídicos de la población. De aquí que la adición del Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal de 1990 venga a significarse por cuanto al regular en la legislación penal los delitos electorales se le explicita a los potenciales sujetos activos del delito y a la población en general, en forma por demás clara, la gravedad que entraña el incurrir en las conductas que se tipifican como delitos electorales y ello con el propósito de que se abstengan de colocarse en los supuestos correspondientes.

5. Consideraciones generales en torno a la regulación vigente de los delitos electorales federales

Para el tratamiento de este tema partiré del convencimiento de que las instituciones de procuración de justicia en el campo electoral y los delitos electorales revisten una importancia subrayada, toda vez que estos se relacionan, por una parte, con el valor supremo de la libertad, ya que la libertad física de una persona se puede ver afectada en caso de que se libere en su contra una orden de aprehensión y, por otra, los delitos electorales se relacionan con la titularidad del poder y con la legitimación del Estado y de los poderes públicos .

Si bien es cierto que de entre las ramas del derecho reviste particular importancia el derecho constitucional, puesto que es la rama que se ocupa del estudio de las disposiciones contenidas en la Constitución, en la ley de leyes, también lo es que el derecho electoral viene a significarse por ser la parte más importante del derecho constitucional, ya que es con apego al mismo que se deben resolver los problemas en torno a la legitimación del Estado y de los poderes públicos, por ser estos los órganos de expresión necesaria y continua del mismo, así como los problemas relacionados con la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales responsables de organizar las elecciones.

Hechas estas precisiones y con objeto de desarrollar el tema procuraré destacar, en primer término, las razones que determinaron la configuración de los delitos electorales en el Código Penal Federal, así como las razones que determinaron la creación de una fiscalía especializada en la materia, y de esta forma destacar la importancia, relevancia y trascendencia que tienen las funciones de procuración de justicia en materia electoral penal; a continuación procuraré explicitar la estructura y contenido del Título Vigésimocuarto del Código Penal en materia de delitos electorales, y finalmente formularé diversas consideraciones en torno al bien jurídico tutelado por cada uno de los delitos electorales en lo particular, y por el Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal en lo general, y sobre la responsabilidad que se le ha confiado a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

6. Origen y organización de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

Como ya se señaló el 15 de agosto de 1990 se publicó un decreto en el DOF a través del cual se le adiciónó al CPF el Título Vigésimocuarto relativo a los delitos electorales, lo que dio como resultado que las leyes electorales se ocupen de la regulación de las faltas administrativas y de las causales de nulidad, en tanto que los delitos electorales se encuentran tipificados en el

Código Penal Federal, o sea, se volvió a desvincular las faltas administrativas de los delitos electorales, para regular las primeras en la legislación electoral y los segundos en el Código Penal.

Una vez hecho lo anterior y con objeto de reglamentar la forma y términos en que se debía proceder en relación a las elecciones federales de 1991, se publicó en el DOF el 15 de agosto de 1991 el acuerdo A/031/91 del Procurador General de la República, a través del cual se determinó la forma como debían actuar los servidores públicos de la institución con motivo del proceso electoral federal de 1991; con este fin se precisó en los considerandos del referido acuerdo que el mismo tenía por objeto evitar interpretaciones y tramitaciones carentes de unificación, que llevaran a la opinión pública a la impresión de que no se había previsto con la debida oportunidad la forma en la que el Ministerio Público federal y sus órganos auxiliares debían proceder para una mayor eficacia y provecho de su intervención.

En los términos de lo dispuesto por el referido acuerdo, los agentes del Ministerio Público federal debían recibir en el ámbito de su competencia las denuncias que se les presentaran respecto a hechos relacionados con los procesos electorales y debían actuar con íntegra transparencia aplicando con criterio objetivo las disposiciones contenidas en el Título Vigésimocuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, así como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás normas relativas y aplicables al caso concreto.

Consecuentemente, durante el proceso electoral federal de 1991 el Ministerio Público federal debió procurar una observancia escrupulosa de las disposiciones contenidas tanto en el Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal, como en el acuerdo al que se ha hecho referencia; sin embargo, la consulta de la memoria de labores correspondiente permite constatar que a las denuncias que se presentaron con motivo de la comisión de delitos electorales federales no se les confirió tratamiento específico

alguno, toda vez que en ninguno de los apartados de dicha memoria se hace mención a averiguación previa o proceso relativo a algún delito electoral, ni en el apartado referente a “asuntos diversos”, razón por la cual se puede decir que no se dispone de información alguna que permita conocer si con motivo de dicho proceso se presentaron denuncias por la probable comisión de delitos electorales, ni los contornos esenciales que pudieron haber revestido dichas denuncias.

Esta situación, aunada a otros factores, dio como resultado que en el Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia suscrito el 21 de enero de 1994 por ocho partidos y sus respectivos candidatos, se planteara la necesidad de crear una fiscalía especializada para perseguir los delitos electorales.

En respuesta a estos planteamientos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral adoptó un acuerdo, mismo que fue publicado en el DOF el día 23 de marzo de 1994, a través del cual se precisó que la correcta aplicación del Título Vigésimocuarto del Código Penal relativo a los delitos electorales adicionado en el año de 1990, requería que se le confiriera una atención profesional y especializada a las denuncias que se presenten sobre delitos electorales federales, motivo por el cual a través del acuerdo de referencia propuso que en el seno de la Procuraduría General de la República se creara una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales a la que se le debía conferir el nivel de subprocuraduría, y dotársele de plena autonomía técnica, así como de la estructura y recursos humanos y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Los términos del acuerdo traducen el propósito de crear un órgano de procuración de justicia que preservando el principio de unidad del Ministerio Público contara con autonomía técnica respecto de la Procuraduría General de la República, y se responsabilizara en forma especializada de todo cuanto concierne a los delitos electorales federales.

La propuesta de referencia fue recogida en el decreto presidencial de 19 de julio de 1994, por virtud del cual se reformaron los artículos 1º y 6º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y asimismo se adicionó el artículo 6 bis, a efecto de disponer que la Procuraduría contaría con una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) que tendría rango de subprocuraduría y contaría con autonomía técnica, y al efecto se precisaron sus atribuciones.

La autonomía técnica significa que la Fiscalía está facultada para actuar, integrar y resolver las averiguaciones previas que se requieran en materia penal electoral federal, así como intervenir en los procesos legales y juicios de amparo de su competencia, procediendo con entera independencia de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República, quiere ello decir que las actuaciones de la Fiscalía no se encuentran sujetas a aprobación, revisión o corrección por parte de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República, y que esta prevención tiene por objeto garantizar la actuación independiente de la Fiscalía y evitar interferencias, presiones o influencias que puedan entorpecer sus funciones.

En el momento presente la Fiscalía se encuentra regulada tanto por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República como por su Reglamento y por el Manual de Organización y Procedimientos de la FEPADE, ordenamientos que fueron publicados en el DOF el 10 de mayo, el 27 de agosto y el 14 de noviembre de 1996, respectivamente, y a través de los cuales se reitera, ratifica y confirma que la Fiscalía tiene el rango de subprocuraduría y cuenta con autonomía técnica para el ejercicio de sus atribuciones.

Con base en las consideraciones anteriores se puede decir que la FEPADE viene a significarse por ser la autoridad de la Procuraduría General de la República especializada en materia de procuración de justicia en relación a los delitos electorales federales; dicha Fiscalía no sólo es la autoridad

en la materia, sino que además debe ser profesional en su desempeño y autónoma en sus decisiones.

Consecuentemente, la FEPADE viene a significarse por ser la subprocuraduría especializada de la Procuraduría General de la República responsable de atender en forma institucionalizada, profesional y especializada, la procuración de justicia en lo relativo a los delitos electorales federales tipificados en el título vigesimocuarto del Código Penal Federal, resultando pertinente formular las siguientes precisiones.

Primera, la Fiscalía tiene el carácter de especializada y no de especial, toda vez que es responsable de conocer, atender y perseguir la generalidad de delitos electorales federales y no algún delito electoral en lo particular.

Segunda, la autonomía técnica que en su actuación la Fiscalía está facultada para integrar y resolver las averiguaciones previas que se requieran en materia penal electoral federal, así como para intervenir en los procesos legales y juicios de amparo de su competencia, procediendo con entera independencia de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República, lo que quiere decir que las actuaciones de la Fiscalía no se encuentran sujetas a aprobación, revisión o corrección por parte de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República, y que esta prevención tiene por objeto garantizar la actuación independiente de la misma.

Para el desempeño de sus funciones la FEPADE cuenta con un fiscal que tiene el rango de subprocurador especializado, con una Unidad de Coordinación General, con una Unidad de Asesoría y con cuatro direcciones generales que son las de Averiguaciones Previas, Control de Procesos, Jurídica y de Amparo. Cuenta asimismo con una Dirección de Administración y con una Secretaría Técnica. Las referidas áreas se integran con agentes del Ministerio Público, titulares, adjuntos y asistentes.

En forma resumida se puede decir que le corresponde a la FEPADE, entre otras, las siguientes funciones:

- Recibir las denuncias y practicar las diligencias que sean necesarias a fin de integrar las indagatorias relacionadas con los delitos electorales federales.
- 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.
- Acordar, según se desprenda de cada averiguación previa, el ejercicio de la acción penal, o el no ejercicio de la misma, la reserva o la incompetencia.
- En el caso de que se resuelva el ejercicio de la acción penal, presentar ante las autoridades jurisdiccionales los pliegos de consignación, los pliegos de conclusiones y, en su caso, los pedimentos de sobreseimiento que procedan.
- Interponer ante dichas autoridades jurisdiccionales los recursos de revisión, apelación, queja y reclamación que resulten pertinentes.
- Intervenir en los juicios de amparo o en cualquier otro procedimiento relacionado con las averiguaciones previas o con los procesos respectivos en trámite.

En relación a los delitos electorales federales, se debe tener presente que el combate a la impunidad es una tarea que compete a todos, razón por la cual quien tenga conocimiento de la comisión de un delito electoral debe hacerlo del conocimiento inmediato de la autoridad competente, especialmente en aquellos casos en que exista flagrancia y resulte posible el aseguramiento del probable responsable, el cual deberá ser puesto de inmediato a disposición del agente del Ministerio Público más cercano al

lugar de los hechos y al cual le corresponderá resolver la situación jurídica del detenido.

Al respecto cabe precisar que el denunciante debe señalar su propio domicilio y acudir a ratificar su denuncia cuando se le cite para ello.

Si se ostenta con alguna calidad (dirigente o representante de partido político, apoderado, etc.) debe acompañar el documento que acredite esa personalidad.

La persona que presente una denuncia deberá acompañar a la misma los documentos, fotografías, videos y cualesquiera otras pruebas que tenga a su disposición y que estime útiles para acreditar los hechos a que se refiera su denuncia, y en su caso, señalar los archivos o lugares donde se encuentren dichos elementos probatorios.

El denunciante también deberá proporcionar los nombres y, de ser posible, los domicilios y cualquier otro dato que pueda servir para localizar e identificar a las personas a quienes se señale como inculpados o como testigos de los hechos.

Las denuncias relacionadas con los delitos electorales federales se pueden presentar en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales o en cualquier agencia del Ministerio Público de la Federación, ya sea en el Distrito Federal o en cualquiera de sus delegaciones en las entidades federativas, las cuales en acatamiento de lo dispuesto por la circular C/03/97 del Procurador General de la República, deberán informar de ello inmediatamente a la FEPADE, y una vez hecho lo anterior practicar las diligencias que la referida Fiscalía determine y en su oportunidad remitirle el expediente correspondiente.

Cabe precisar que en el caso de que se presente una denuncia por delitos electorales federales en alguna Agencia del Ministerio Público del fuero común de algún estado o del Distrito Federal, esta se deberá declarar incompetente y de inmediato remitirla a la FEPADE para que se le brinde la atención especializada correspondiente.

7. El marco jurídico fundamental de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

A través de la reforma constitucional de 1990 se precisaron las bases para la creación, la organización y el funcionamiento del IFE y del TEPJF.

A través de las reformas constitucionales de 1993, 1996 y 2007 se le hicieron modificaciones a la organización y al funcionamiento tanto del IFE como del Tribunal Electoral.

A través del decreto publicado en el DOF el 15 de agosto de 1990, se le adicionó al Código Penal Federal el título Vigésimocuarto relativo a los delitos electorales federales.

A través del decreto publicado en el DOF el 25 de marzo de 1994 se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del título Vigésimocuarto del Código Penal Federal, creándose nuevas modalidades delictivas y convirtiendo las penas alternativas que se podían imponer a quienes cometieran un delito electoral en penas acumulativas.

A través del acuerdo del Consejo General del IFE del 24 marzo de 1994 se le propuso a las autoridades políticas la creación en el seno de la PGR de una fiscalía especial (sic), para la atención del universo de delitos electorales federales.

A través del decreto publicado en el DOF el 19 de julio de 1994 se reformó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República a efecto

de sentar las bases para la creación de una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales Federales (FEPADE) a la que se le confirió el rango de subprocuraduría.

A través del decreto publicado en el DOF el 22 de noviembre de 1996 se reformaron diversas disposiciones del título Vigésimocuarto del CPF, entre las cuales figuró la adición de un segundo párrafo a la fracción I del artículo 401, para precisar que para efectos de los delitos electorales federales también tendrán el carácter de servidores públicos los empleados de la administración pública estatal y municipal.

En tanto la FEPADE es parte integrante de la PGR, se debe de sujetar en lo conducente a lo que dispone la Ley Orgánica de la PGR publicada en el DOF el 29 de mayo del 2009, así como su reglamento, el cual fue reformado por última vez a través del decreto publicado en el DOF el 20 agosto del 2008.

El manual de organización y funcionamiento de la FEPADE de 14 de noviembre de 1996, publicado en el DOF en mayo 2010.

8. Bases estructurales del Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal en relación a los delitos electorales

En relación a la estructura y contenido del Título Vigésimocuarto del Código, relativo a los delitos electorales, cabe precisar, en primer término, que los delitos electorales federales son las conductas que describe y sanciona el Código Penal Federal, que lesionan o ponen en peligro la función electoral federal y las instituciones democráticas y republicanas de representación política.

En los artículos del 403 al 413 del Código Penal Federal se tipifican los delitos electorales federales que se pueden cometer con motivo de las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados fe-

derales y senadores. En esta materia también cabe tener presente que el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que las leyes de los estados deben tipificar y sancionar los delitos electorales que en cada entidad federativa se relacionen con la elección de gobernador, diputados locales y miembros de los ayuntamientos, y el artículo 122 constitucional faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en dicha entidad federativa y entre las cuales deben figurar las relativas a los delitos electorales relacionados con las elecciones de jefe de gobierno, delegados y de los integrantes de la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, el texto del Título Vigésimocuarto del Código Penal, el cual como ya se explicó, fue adicionado a través del decreto de Reformas publicado en el DOF el 15 de agosto de 1990, con posterioridad ha sido reformado por los decretos de reformas publicados el 25 de marzo de 1994 y el 22 de noviembre de 1996; las reformas de referencia han dado como resultado el que si bien el referido título conserva su estructura original, ciertas conductas que con anterioridad configuraban delitos electorales federales ahora han dejado de serlo, en tanto que conductas que con anterioridad no configuraban delitos electorales ahora sí los configuran, y que asimismo se hayan introducido nuevos elementos constitutivos de la descripción de los tipos delictivos electorales federales. Las reformas de referencia han dado como resultado que en el presente el Título Vigésimocuarto se integre con 13 artículos que comprenden del 401 al 413.

A efecto de clarificar la estructura y contenido del texto del Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal, cabe precisar las bases estructurales del mismo, siendo estas las siguientes:

Primera. Dada la importancia, relevancia y trascendencia que tienen los delitos electorales, desde la versión original de 1990 del título XXIV del CPF el legislador convino en precisar en el artículo inicial del referido

Título Vigésimocuarto los conceptos jurídicos fundamentales relacionados con dichos delitos.

Segunda. Desde la versión original se estructuró el capítulo de delitos electorales, teniendo como eje al sujeto activo, de manera tal que en sendos artículos se tipificaron los delitos electorales que pueden ser cometidos por cualquier persona (403 y 411), o bien por los ministros de los cultos (404), por funcionarios electorales (405), por funcionarios partidistas (406 y 412), por servidores públicos (407) y por representantes electos (408). Los artículos 409 y 410 configuran diversos delitos que se pueden cometer en relación al Registro Nacional Ciudadano, el cual aún no se ha creado.

Tercera. Desde la versión original los delitos electorales se tipificaron de tal manera que sólo se sancionan cuando su comisión es dolosa.

Cuarta. Con objeto de desincentivar la comisión de delitos electorales se dispone que quien incurra en un delito electoral, cualquiera que este sea y con tan sólo una excepción, se hará acreedor tanto a penas pecuniarias como a penas privativas de libertad, así como a una pena adicional configurada en el artículo 402.

Una vez formulada esta explicación de carácter general, cabe analizar con mayor detalle cada una de estas bases estructurales del título Vigésimocuarto.

8.1. Conceptos jurídicos fundamentales de los delitos electorales

De esta materia se ocupa el artículo 401, ya que en él, a través de la llamada interpretación auténtica, el legislador precisa lo que debe entenderse para efectos de delitos electorales por servidores públicos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, candidatos, documentos públicos electorales y por materiales electorales.

Ello quiere decir que en todas las actuaciones relacionadas con la procuración o impartición de justicia tanto los ministerios públicos y fiscales como los jueces y magistrados deben estar en todo y por todo a estas determinaciones y ello con independencia de que en otros ordenamientos jurídicos positivos o en la doctrina existan conceptualizaciones que se puedan estimar más acabadas, convenientes o inteligentes.

Así, por disposición del artículo 401, fracción I, del Código Penal Federal, por servidores públicos se entiende las personas que se encuentren dentro de lo establecido por el artículo 212 del mismo código, donde se comprenden quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o paraestatal, en el Congreso de la Unión o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales; también los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales de justicia estatales.

Asimismo, en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 401 se dispone que se entenderá también como servidores públicos a los funcionarios y empleados de la administración pública estatal y municipal.

Conforme al artículo 401, fracción II de dicho cuerpo normativo, son funcionarios electorales quienes integren los órganos que cumplen funciones electorales, como es el caso de los miembros del Consejo General, de los consejos locales y de los consejos distritales del Instituto Federal Electoral y de los integrantes de las mesas directivas de casilla.

Conforme a la fracción III, son funcionarios partidistas los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas y sus representantes ante los órganos electorales.

Conforme a la fracción IV, son candidatos los ciudadanos registrados formalmente con esa calidad por el Instituto Federal Electoral.

De acuerdo con el artículo 401, fracción V, los documentos públicos electorales son las actas de la jornada electoral, las relativas al escrutinio y cómputo de las elecciones. Los paquetes electorales y expedientes de cabilia, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales, y las de los cómputos de circunscripción plurinominal y, en general, todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral.

El mismo artículo 401, fracción VI, precisa que por materiales electorales se debe entender los elementos físicos, como urnas, cancelos, módulos para la emisión del voto, marcadores de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio y demás equipamiento autorizado para utilizarse en las casillas electorales durante la jornada electoral.

En relación a los conceptos jurídicos fundamentales a que se ha hecho referencia, así como a todo el contenido del Título Vigesimocuarto, cabe tener presentes las siguientes prevenciones de carácter general.

En primer término cabe precisar que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional en materia penal, está prohibido imponer pena alguna por simple analogía o por mayoría de razón, pero también resulta claro que las normas penales electorales deben ser interpretadas a efecto de precisar su alcance.

En relación a esta materia, el artículo 3º, párrafo 2, del COFIPE dispone que la interpretación de las disposiciones del propio Código se debe hacer conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 constitucional.⁶

⁶ En torno a esta materia se deben tener presentes las atribuciones que tiene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para formular criterios obligatorios de interpretación de las disposiciones legales en materia electoral.

8.2. El sujeto activo en los delitos electorales

Desde la versión original del Título Vigésimocuarto se resolvió tipificar a los delitos electorales atendiendo al sujeto activo de los mismos, y si bien es cierto que el referido título se conforma con tan sólo 13 artículos, también lo es que dada su importancia y trascendencia pueden dar lugar a la elaboración de 13 libros o de 13 tratados, toda vez que del estudio sistemático que se haga de los mismos se podrá apreciar que dichos artículos comprenden 186 hipótesis de conductas comisivas.

En el artículo 403, en 13 fracciones, se tipifican aquellos delitos que pueden ser cometidos por cualquier persona; en el artículo 404 se tipifican los delitos electorales que pueden ser cometidos por ministros de cultos religiosos; en el artículo 405, en 11 fracciones, se tipifican los que pueden cometer los funcionarios electorales; en el 406, con siete fracciones, se describen los delitos electorales que pueden cometer los funcionarios partidistas o los candidatos; en el 407, en cuatro fracciones, se tipifican los delitos electorales que pueden cometer los servidores públicos en cuanto tales; en el artículo 408 se configura el delito en que pueden incurrir quienes habiendo resultado electos como diputados o senadores, no se presentan, sin causa justificada y luego de ser apremiados, a tomar posesión de sus respectivos cargos; en los artículos 409 y 410 figuran los delitos que afectan directamente al Registro Nacional de Ciudadanos; en el artículo 411 se tipifican como delitos la alteración del Registro Federal de Electores, o de los listados nominales así como la expedición ilícita de credenciales para votar y, finalmente, en el artículo 412 se tipifica otro delito que puede ser cometido por funcionarios partidistas o por organizadores de actos de campaña que en sus actividades aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios públicos.

Cabe puntualizar que el artículo 403, en sus 13 fracciones, el 405, en sus 11 fracciones, el 406, en sus siete fracciones, y el 407, en sus cuatro fracciones, comprenden respectivamente múltiples hipótesis que no constituyen

sino diversas modalidades de comisión de un mismo delito electoral, cuya unidad subsiste aunque el sujeto activo incurra en varias de esas formas, las que el juez, al sentenciar, habrá de tomar en cuenta para fijar el monto de la sanción dentro de los respectivos márgenes de penalidad.

8.3. Los delitos electorales están tipificados de tal manera que sólo se sancionan cuando su comisión es dolosa

En relación a esta materia cabe tener presente que en los términos de lo dispuesto por el artículo 8° del Código Penal Federal vigente “las acciones u omisiones delictivas solamente pueden realizarse dolosa o culposamente”.

Ahora bien, de conformidad a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 9 del Código Penal, “obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales”.

Con apoyo en las referidas disposiciones, se puede decir que comete un delito en forma culposa quien obra sin intención y sin la diligencia debida, causando un resultado dañoso, previsible y penado por la ley.

Al respecto, cabe precisar que los tipos penales culposos no individualizan la conducta por la finalidad, sino porque en la forma en que se obtiene esa finalidad se viola un deber de cuidado, debiendo tener presente que no existe un deber de cuidado genérico, sino que a cada conducta corresponde un deber de cuidado específico.

En relación con la comisión culposa, el Código de la materia adopta en el párrafo segundo del artículo 60 un sistema de números *clausus*, lo que da como resultado el que sólo se sancione la comisión culposa en relación a los delitos previstos en los artículos 150, 167 fracción V, 169, 199 bis, 289

parte segunda, 290, 291, 292, 293, 307, 323, 397 y 399, ninguno de los cuales forma parte del título relativo a los delitos electorales, razón por la cual se puede afirmar que las conductas que configuran a los delitos electorales sólo se sancionan cuando su comisión resulta dolosa.

Por lo que hace a los delitos dolosos cabe señalar, en primer término, que de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 9, obra dolosamente el que conociendo los elementos del tipo penal o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley.

Se puede decir que en los delitos dolosos lo típico es la conducta en razón de su finalidad, en tanto que en los delitos culposos lo típico es la forma en que se obtiene esa finalidad.

La doctrina considera que el dolo tiene dos elementos: uno cognoscitivo que se entiende como el conocimiento de los elementos del tipo penal, y otro volitivo que es la voluntad que se manifiesta cuando el sujeto, con base en su conocimiento, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley.

Con base en las consideraciones anteriores se puede decir que en el dolo existe un saber (conocimiento) y un querer (volición), que configuran los elementos de la correspondiente figura de delito.

Cabe precisar que el querer (volición), es la decisión de realizar la acción, o para expresarlo en términos más precisos, es la voluntad realizadora que la preside en el momento de ser ejecutada. Tal voluntad se apoya en el conocimiento de los elementos de la formulación típica. Consecuentemente, querer no es el sólo desear, sino dar determinación a un propósito; es esta volición la que preside la realización del delito doloso.

Algunos autores sostienen que a ese saber o conocimiento debe agregarse, para completar este aspecto intelectual del dolo, el de la significación jurídica o antijuridicidad de la acción u omisión legalmente prevista.

Ahora bien, la acreditación del elemento cognoscitivo, el Ministerio Público la obtendrá de los diferentes datos probatorios con que cuente, en términos de lo dispuesto por los artículos 168, párrafo último, y 180 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Moisés Moreno considera que “una vez afirmada la existencia del aspecto cognoscitivo del dolo —al no hacerse valer el error de tipo—, entonces se analizará el aspecto volitivo, en el que se determinará si el sujeto, en base a su conocimiento respecto de los elementos objetivos del tipo, tuvo `voluntad de realización´ de los mismos; es decir —en términos del párrafo primero del artículo 9º del Código Penal—, si el sujeto `quiso´ o `aceptó´ la realización del hecho descrito por la ley; en el primer caso se afirmará el `dolo directo´ y en el segundo el `dolo eventual´. *Para la determinación de este aspecto (al igual que en el aspecto cognoscitivo), el Ministerio Público contará, igualmente, con los distintos medios de prueba, entre los cuales estará la propia declaración del indiciado, la de denunciantes y testigos, etcétera”.*

Asimismo, cabe tener presente, como lo señala Jorge Reyes Tayabas, que el dolo, en los delitos electorales, se debe acreditar en cada caso concreto, y ello con independencia de que se trate de dolo directo, indirecto o eventual.

El dolo directo es aquel en que el sujeto se representa el resultado penalmente tipificado y lo que quiere. Quiere la conducta y quiere el resultado.

El dolo indirecto, también conocido como dolo de consecuencia necesaria, se presenta cuando el agente actúa ante la certeza de que causará

otros resultados penalmente tipificados que no persigue directamente, pero aun previendo su seguro acaecimiento ejecuta el hecho.

El dolo eventual se da cuando el agente se representa como posible un resultado delictuoso, y a pesar de tal representación, no renuncia a la ejecución del hecho, aceptando sus consecuencias.

Con base en las consideraciones hechas valer se puede decir que existen diversos delitos electorales que admiten la comisión culposa, pero que debido al sistema de números *clausus* adoptado por el código de la materia, las conductas tipificadas como delitos electorales sólo pueden ser sancionadas cuando su comisión es dolosa, o dicho en otras palabras, cuando se acredite que el sujeto activo actuó con dolo, es decir, conociendo y queriendo el resultado.

8.4. Penas que se pueden imponer a quienes incurran en la comisión de un delito electoral federal

Las penas que establece el Título Vigésimocuarto comprenden tanto penas pecuniarias como privativas de la libertad, y si bien en el texto original del Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal la imposición de dichas penas era alternativa, a partir de 1994 se dispuso que tienen un carácter acumulativo. En el momento presente las penas pecuniarias van de 10 a 500 días multa y las penas privativas de la libertad van de seis meses a nueve años de prisión.

Así, en los términos de lo dispuesto por el Título Vigésimocuarto, los delitos electorales cometidos por ministros de cultos religiosos se sancionan hasta con 500 días multa, sin que en este caso se prevea pena privativa de la libertad alguna; los delitos electorales que puede cometer cualquier persona se sancionan con prisión de seis meses a tres años, y de 10 a 100 días multa; los que pueden cometer funcionarios electorales, con prisión de dos a seis años y de 50 a 200 días multa; los que pueden cometer los

funcionarios partidistas y los candidatos, con prisión de uno a seis años y de 100 a 200 días multa; los que pueden cometer los servidores públicos, con prisión de uno a nueve años y de 200 a 400 días multa.

En relación con las penas pecuniarias, que como ya se dijo, van de 10 a 500 días multas; cabe precisar que el “día multa” no es un múltiplo del salario mínimo, sino una pena pecuniaria que, en los términos de lo dispuesto por el artículo 29 del Código Penal Federal, equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de cometer el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos.

En relación a las penas privativas de la libertad, que como ya se señaló, van de seis meses a nueve años de prisión; cabe tener presente que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 413, los responsables de los delitos electorales, por haber acordado o preparado su realización, en los términos de la fracción I del artículo 13, no podrán gozar de libertad provisional.

La disposición de referencia obliga a tener presente tanto lo dispuesto en el artículo 13 del Código Penal Federal, que se refiere a los autores partícipes del delito, como lo dispuesto por el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, que precisa cuáles son los delitos graves que no dan lugar a la libertad provisional.

En los términos del referido artículo 13, son autores 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.

Por lo que hace a la libertad provisional, se debe tener presente que en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales se dispone que no tienen derecho a dicha libertad quienes cometan un delito grave, y en la enumeración que hace de los mismos no figuran los delitos electorales. En vista de ello, se puede decir que la determinación de si procede o no el beneficio de la libertad provisional para los responsables de los delitos electorales, que hayan preparado o acordado su realización, es una determinación que corresponde al órgano jurisdiccional que conozca del delito electoral en cuestión.

A favor de que se debe estar a lo dispuesto por el artículo 413, se pueden formular tres tipos de razonamientos: en primer término, se puede considerar que al disponer el legislador que los responsables de los delitos electorales que acuerden o preparen su realización no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional, le está confiriendo con ello implícitamente a dichos delitos el carácter de graves; en segundo lugar, se puede argumentar que el artículo 413 del Código Penal es posterior en tiempo a la disposición que contiene el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, y puesto que son de igual jerarquía debe prevalecer lo dispuesto por el Código Penal, y en tercer lugar se puede argumentar que en los casos de discrepancia entre una disposición general y una específica se debe estar a esta última.

En sentido opuesto se puede argumentar que en todo tiempo se debe aplicar la disposición que resulte más favorable al inculpado. Ahora bien,

toda vez que se pueden esgrimir argumentos en uno y otro sentido, la determinación final le corresponderá al órgano jurisdiccional penal que conozca del asunto en cuestión.

También en relación con las penas que se puede imponer a quienes cometan delitos electorales, se debe tener presente que en el artículo 402, con el carácter de prevención general, se dispone que a quienes incurran en cualesquiera de los delitos electorales se les podrá inhabilitar de uno a cinco años y en su caso destituir del cargo, disposición cuyos alcances deben ser precisados con apego a los criterios de interpretación gramatical, sistemático y funcional.

Por último, cabe tener presente que la atención de las denuncias que se presenten por la posible comisión de delitos electorales le corresponde tanto a la Procuraduría General de la República como a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y a las procuradurías generales de justicia de los estados, en sus respectivas órbitas competenciales; como resultado de ello, a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República le corresponde llevar a cabo las diligencias de procuración de justicia relacionadas con la comisión de delitos electorales federales que son los que se pueden cometer con motivo de las elecciones de Presidente de la República, senadores y diputados federales, y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal le compete, a través del área correspondiente, 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 del Distrito Federal, de los jefes de demarcaciones territoriales y de los diputados locales miembros de la Asamblea Legislativa, y a la Procuraduría General de Justicia de cada estado le compete atender a través del área correspondiente lo relacionado con los delitos electorales que se pueden cometer con motivo de las elecciones de gobernadores, diputados locales y miembros de los ayuntamientos.

9. El bien jurídico tutelado por los delitos electorales

Una vez explicado el origen, la organización y el funcionamiento de la FEPADE, así como la estructura y el contenido del Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal, procede formular una reflexión sobre el bien jurídico tutelado por los delitos electorales.

En mi concepto, el análisis del Título Vigésimocuarto del Código Penal permite precisar cuál es el bien jurídico tutelado por cada uno de los delitos electorales, así como el bien jurídico tutelado por todos los delitos electorales que configuran al Título Vigésimocuarto en su conjunto.

Con apego a este planteamiento, se puede decir que en el artículo 403 el bien jurídico tutelado es el derecho al voto, toda vez que este derecho tiene una significación muy rica, ya que a través del mismo el ciudadano no sólo elige a sus representantes sino que también elige un programa político con apego al cual se debe gobernar el país, y además, a través del voto, se reitera, actualiza y confirma su decisión de que la democracia debe ser la norma básica de gobierno; en el 404, el bien jurídico tutelado es la preservación de la decisión histórica de separación entre la Iglesia y el Estado, que postula que las iglesias deben ejercer un liderazgo espiritual y no servirse del mismo para hacer política militante a favor o en contra de un partido político o candidato, y de igual forma se debe tener presente, en todo tiempo, que al Estado le corresponde regular la conducta del hombre en sociedad, pero no la conciencia de las personas; en el artículo 405 el bien jurídico tutelado es el correcto funcionamiento de la función electoral, es decir, que las instituciones electorales y los funcionarios electorales se conduzcan con apego a los principios constitucionales de legalidad, imparcialidad, certeza, objetividad e independencia; en el artículo 406 el bien jurídico tutelado radica en garantizar que los partidos políticos y candidatos respeten la voluntad popular y no utilicen fondos provenientes de actividades ilícitas para sus campañas electorales; en los artículos 407 y 412 el bien jurídico tutelado consiste en preservar las condiciones legales a que

se debe ajustar la contienda electoral, preservar la majestad que le corresponde a la función pública y evitar que esta se vea distorsionada por la utilización de fondos, bienes o servicios estatales para fines diversos a los institucionales y con el propósito de favorecer a un partido político o candidato; las disposiciones que conforman al artículo 408 tienen por objeto garantizar el funcionamiento continuado del Congreso de la Unión; las disposiciones contenidas en los artículos 409 y 410 buscan preservar la confiabilidad en el Registro Nacional de Ciudadanos, toda vez que se estima que es un instrumento vital para apoyar los procesos de toma de decisiones gubernamentales en la materia; en relación al artículo 411 se puede decir que el bien jurídico tutelado radica en preservar el principio de certeza y la consecuente confiabilidad en los documentos públicos electorales, como son el padrón electoral, las listas nominales de electores y la credencial para votar, ya que la transparencia en el manejo de estos instrumentos es un sólido punto de partida para la credibilidad de los comicios.

Pero con independencia de ello, se puede decir que a través de cada uno de los delitos electorales y de todos ellos en su conjunto se puede apreciar que el bien jurídico que el legislador procuró proteger a través de las disposiciones que confirman al Título Vigésimocuarto en su integridad es el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas y republicanas y para cuya comprobación quisiera formular las siguientes consideraciones.

El principio fundamental sobre el cual se estructura nuestro régimen democrático representativo se encuentra delineado en el artículo 39 constitucional, en el que se precisa que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En seguimiento de este principio, en el artículo 40 constitucional se precisa que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república democrática, representativa y federal.

Para traducir este propósito en una realidad cotidiana, se requiere, entre otras acciones, contar con una institución responsable que de manera imparcial organice el ejercicio del derecho al voto; que configure diversos instrumentos tendentes a asegurar que tan sólo voten los ciudadanos mexicanos que se encuentren en pleno goce de sus derechos, que cada cabeza sea un voto, que los votos cuenten y se cuenten y que la ciudadanía pueda expresar con toda libertad su voluntad electoral; dicha institución debe garantizar, asimismo, que los partidos políticos puedan participar en las elecciones y en la contienda electoral en los términos y condiciones que establece la ley, y que en su oportunidad sus candidatos ocupen los cargos de representación que les correspondan de acuerdo al voto ciudadano.

Ahora bien, las instituciones democráticas y republicanas que se requieren para ello no fueron delineadas ayer, ni anteayer, sino que el diseño y conformación de las mismas nos ha ocupado un poco más de 189 años, es por ello que proteger su correcto funcionamiento reviste la más alta prioridad.

10. Directrices a observar en materia de procuración de justicia en relación a los delitos electorales

Una vez explicada la organización y las atribuciones de la FEPADE, así como la estructura y el contenido del Título Vigesimocuarto del CPF, resulta oportuno precisar los lineamientos con apego a los cuales la Fiscalía debe ejercer la responsabilidad que se le ha confiado.

Con este fin cabe señalar, en primer término, que los ministerios públicos encargados de la atención de los delitos electorales deben tener presente, en todo momento, que ha sido un propósito reiterado en nuestra historia constitucional hacer de México un Estado social y democrático de derecho, es decir, un Estado en el que el ejercicio del poder se encuentre sometido y regulado por el derecho, un Estado en el que gobiernen las leyes y no los hombres, o para expresarlo con mayor precisión, un Estado

en el que gobiernen los hombres con escrupuloso apego a lo dispuesto en las leyes. En consecuencia, los órganos de procuración de justicia en el campo electoral deben actuar en todo tiempo con escrupuloso apego a los principios y procedimientos establecidos por la Constitución y las leyes que de ella emanan. En esta materia se debe tener presente que, se ha dicho y con razón, no podemos seguir fincando nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento.

En segundo término, para recuperar la confianza en las instituciones de procuración de justicia se debe tener presente en todo momento que la procuración de justicia debe ser entendida como una función técnica y no como una tarea política; que la procuración de justicia se debe apegar a criterios jurídicos y no partidarios, y que la procuración de justicia debe ejercerse con prudencia, con serenidad, pero con energía, sin importar la condición económica, la influencia social o el posicionamiento político de los presuntos responsables

En tercer término se debe tener presente que pocas cosas ofenden tanto a la conciencia ciudadana como una procuración e impartición de justicia tardía, parcial o deficiente, y por lo mismo los agentes del Ministerio Público y los fiscales en el campo de la procuración de justicia, así como los jueces y magistrados en el campo de la impartición de justicia, deben comprometer su mejor esfuerzo para que la procuración e impartición de justicia en materia penal electoral sea diligente, imparcial y eficiente.

En cuarto término cabe recordar que el Ministerio Público debe ser una institución de buena fe a la que le corresponde velar por los intereses de la sociedad, pero de igual forma se debe estar consciente de que los intereses de la sociedad no son unidimensionales sino complejos, así por ejemplo, el interés social exige que a cada denuncia que se presente se le dé un trato diligente, imparcial y eficiente, ya que quien la presenta desea que se lleven a cabo las diligencias que se estimen pertinentes para integrar la indagatoria y en su caso ejercer la acción penal correspondiente; pero

también el interés social exige que se respeten escrupulosamente los derechos y garantías del indiciado, que se observen escrupulosamente las garantías constitucionales que establece la ley para que no se afecte la libertad física de las personas sino en los casos en que se acrediten elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de los indiciados.

En quinto término, si se quieren dar pasos firmes para robustecer nuestras instituciones democráticas y nuestro Estado de derecho, todas las autoridades deben asumir de manera plena la responsabilidad que nuestra ley suprema les ha confiado; desde este mirador cabe tener presente que a los órganos de procuración e impartición de justicia les corresponde crear una atmósfera de seguridad jurídica dentro de la cual toda persona cuente con los medios necesarios para hacer respetar sus derechos en el marco institucional y no a través de corredores laterales o por la vía de la violencia.

Por último, con apego al viejo adagio de que más vale prevenir que lamentar, el Ministerio Público, en el desempeño de sus funciones, debe tener presente en todo momento que en materia de procuración de justicia, tan importante resulta la atención de las denuncias que se presenten con motivo de la probable comisión de delitos electorales, como la prevención de los delitos, es decir, tan importante resulta practicar todas las diligencias que se estimen necesarias para integrar las indagatorias correspondientes a toda denuncia que se presente por la posible comisión de un delito electoral para de esta suerte estar en condición de determinar si procede o no el ejercicio de la acción penal, como instrumentar las acciones que tiendan a evitar la comisión de los delitos electorales. De aquí que se haya instrumentado y se deba seguir realizando una campaña de prevención de delitos electorales que comprenda tanto la expedición de las normas y comunicados que se estimen pertinentes para prevenir dichos delitos, como un programa editorial y la impartición de conferencias a lo largo y a lo ancho de todo el territorio nacional tendentes a fomentar una toma de conciencia sobre la importancia que reviste la procuración de justicia en el campo penal electoral.

Bibliografía

Arroyo González, Raúl, “La perspectiva del derecho penal electoral en el contexto de la transición democrática”, en revista *FEPADE Difunde*, revista de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, núm. 13, México, 2007.

Barreiro Perera, Francisco Javier, “Los delitos electorales en la legislación penal mexicana”, en *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, vol. II, núm. 3, México, 1993.

Basauri Cagide, Enrique, “Orígenes de los delitos electorales en México: 1813-1821”, en revista *Lex*, tercera época, año XI, núm. 143, México, mayo de 2007.

FEPADE Difunde, revista de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, año 7, núm. 18, México, 2009.

González de la Vega, René, *Derecho penal electoral*, Ed. Porrúa, México, 1991.

Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, 1949.

Moreira, Manuel Alberto Jesús, “El bien jurídico protegido en los delitos electorales”, en revista *La Ley*, año LXIII, núm. 157, Buenos Aires, 19 de agosto de 1999.

Moreno Hernández, Moisés, *Delitos electorales. Algunos lineamientos para el Ministerio Público*, Procuraduría General de la República, México, 1994.

Mouskeli, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, Aguilar, México, 1934.

Reyes Heroles, Jesús, “Discurso pronunciado en la ceremonia conmemorativa del CL Aniversario de la Constitución Federal de 1824. 4 de octubre de 1974”, en *Discursos Políticos*, PRI-Comisión Nacional Electoral, México, 1975.

Reyes Tayabas, Jorge, *Puntualizaciones sobre delitos electorales en la legislación federal y en la del D.F.*, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México, 2000.

Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Wheare, K., *Las constituciones modernas*, Colección Labor, Barcelona, 1971.

Zamora Jiménez, Arturo, “Delitos electorales. Análisis dogmático y jurisprudencial”, en revista *FEPADE Difunde*, núm. 8, México, 2005.

Zariñán Martínez, María de Lourdes y Joel Reyes Martínez, “Reflexiones en torno al principio de taxatividad en la reforma penal electoral”, en revista *FEPADE Difunde*, núm. 13, México, 2007.

Javier Patiño Camarena

En 1969 obtuvo el título de licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En 1971, el doctorado por la Universidad de Montpellier, Francia. Imparte, alternativamente, las cátedras de Derecho Constitucional y Garantías Individuales y Sociales en la Facultad de Derecho de la UNAM, y la maestría de Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Ha escrito más de 500 artículos editoriales en periódicos de circulación nacional; ha publicado más de 30 ensayos en revistas especializadas en materia de Derecho, como la revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, el boletín del Centro de Relaciones Internacionales y la revista *Justicia Electoral* del Tribunal Federal Electoral.

Es autor, entre otras obras, de *La política exterior de México y los principios constitucionales en materia internacional* (UNAM, 1974), *Dinámica de la duración del trabajo* (INET, 1976); *Decisiones fundamentales en materia laboral* (INET, 1976); *Tránsito del constitucionalismo individualista y liberal al constitucionalismo social; origen y evolución del artículo 123 constitucional* (STPS, 1985), *La hazaña jurídica petrolera* (PEMEX, 1988, y Porrúa, 1989). En materia de derecho electoral ha escrito los libros *Análisis de la reforma política* (IIJ-UNAM, 1981, 1982 y 1983) y *Derecho electoral mexicano*, que cuenta con 11 ediciones. También ha escrito los ensayos *El Estado de derecho y la calificación de las elecciones* (1992), *La regulación jurídica del proceso electoral en México* (Porrúa, 1993), y *Panorámica en torno al sistema político electoral francés* (1994). En 1998 la FEPADE publicó un ensayo en torno a las implicaciones del voto de los mexicanos residentes en el extranjero con especial referencia a los problemas en materia de procuración de justicia; en 1999 la editorial Oxford University Press editó el libro *Instituciones del derecho del trabajo y de la seguridad social*. En el año 2000 publicó el ensayo *El bien jurídico tutelado por los delitos electorales*, editado por la UNAM.

**CUADERNOS PARA EL DEBATE
PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012
El sistema federal y los delitos electorales**

se terminó de imprimir
en la Ciudad de México en el mes de julio de 2012.
La edición consta de 2,000 ejemplares
y estuvo al cuidado de la



Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica
del
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL