

LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES

FUNDAMENTOS, CONCEPTOS Y DILIGENCIAS BASICAS

INTRODUCCIÓN

En virtud de la necesidad de nuestro país de encontrarse a la vanguardia en materia política-electoral, el pasado 10 de Febrero de la presente anualidad fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se reformaron, adicionaron, o bien, se derogaron 29 artículos constitucionales en el rubro que nos apuntado.

Como resultado de esta reforma, hoy en día, se encuentra regulado el tema de las candidaturas independientes, las iniciativas ciudadanas en materia legislativa (tanto en el ámbito federal como en el local), pero no sólo eso, actualmente ya contamos con un cuerpo de normas especializado en los delitos en materia electoral: la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGEMDDE).

La citada ley -que busca hacer tangible dicha reforma junto con otras como la Ley General de Partidos Políticos- fue expedida el 23 de Mayo de 2014 y tiene como fines primordiales los de estatuir cuáles son los tipos penales electorales; cuáles son sus sanciones; cómo será llevada a cabo la distribución de competencias, facultades y mecanismos de coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas; cuál será la forma en la que se coordinaran los tres órdenes de gobierno para la investigación, persecución y sanción de los delitos electorales, finalmente pero no por ello menos importante, tiene por objeto el de tutelar la función pública electoral y la consulta popular prevista por el artículo 35, fracción VIII de la Constitución Federal.

Para nuestra participación buscaremos enfocarnos en los siguientes rubros:

- A. Fundamentos legales
- B. Conceptos básicos en materia penal electoral
- C. Breve estudio de los tipos penales de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.
- D. Diligencias Básicas en la actuación del Ministerio Público Especializado en delitos Electorales.

El objetivo de la charla que sostendremos no será más allá de poder compartir puntos de vista, disipar algunos cuestionamientos y lo más importante como Agentes del Ministerio Público y Policías de Investigación, buscar el irnos formando un criterio homogéneo que nos sirva para una mejor procuración de justicia.

A) FUNDAMENTOS LEGALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- Artículo 21
- Artículo 73 F. XXI
- Artículo 102 apartado A

Otros ordenamientos aplicables:

- Ley General en Materia de Delitos Electorales
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- Reglamento de la Procuraduría General de República
- Acuerdo emitido por el Fiscal Especializado en Materia de Delitos Electorales (A/02/01)

Desde un punto de vista personal la jerarquía en la protección de los bienes jurídicos dimana de la forma en cómo se encuentran ordenados en el Código Penal Federal y es por ello que los delitos electorales ocuparon el título vigésimo cuarto en nuestra legislación penal federal, sin embargo considero era un error y actualmente un acierto que se encuentre en una ley especial, ahora bien tenemos que preguntarnos: ¿hacia dónde va esta estructura normativa? ¿Para qué crear una Ley General? ¿Que acaso el libro segundo del Código Penal no es suficiente para tipificar los delitos?

B) CONCEPTOS BÁSICOS EN MATERIA PENAL ELECTORAL

El voto se puede conceptuar como un derecho y una obligación del ciudadano, que se ejerce para integrar los órganos del Estado, de elección popular; también es una función pública.

Los delitos electorales son las acciones u omisiones que atentan contra el sufragio efectivo previstas y sancionadas en la Ley General en materia de Delitos Electorales.. los delitos electorales atentan contra el secreto, la universalidad, la individualidad, la libertad y honestidad del sufragio, o sea en contra de la libre expresión de la voluntad ciudadana individual en materia política.

Bien jurídico protegido en términos generales concebimos que la esencia de la protección o tutela del bien jurídico será la protección del voto, la protección del Registro Federal de Electores, del padrón electoral, de los listados nominales, e igualmente una fiscalización que no solo abarque las posibles sanciones administrativas sino penales y el más claro ejemplo desde nuestro punto de vista (incluso por la penalidad) es el contenido en el artículo 15 del ordenamiento penal electoral.

Análisis de los delitos previstos en la Ley General en materia de Delitos Electorales

La Ley en comento hace una clasificación de los delitos conforme al sujeto activo que los comete; así encontramos que tipifica conductas realizadas por:

- a) Sujeto activo común;
- b) Funcionarios electorales;
- c) Funcionarios partidistas;
- d) Candidato;
- e) Servidor público;
- f) Candidato electo; 12
- g) Precandidato;
- h) Organizadores de actos de campaña;

i) Ministros de culto religioso;

j) Fedatarios públicos;

k) Exfuncionarios de Tribunales electorales, consejos electorales, ya sean nacionales o locales.

Los delitos realizados por sujeto activo común (es decir, delitos cuyo sujeto activo no requiere de alguna calidad en especial o calificación particular para que se actualice la figura típica) se encuentran contenidos fundamentalmente en el artículo 7° (en un listado de veintiún fracciones) así como también en los numerales 13, 15 y 19.

Al no tratarse de delitos donde se requiera que el agente o sujeto activo sea calificado, admite que cualquier persona pueda cometer el ilícito.

El artículo 15 incluso puede desembocar en lavado de dinero

La mayoría de los delitos que se agrupan bajo este rubro (sujeto activo común) tienen como denominador común que son contemplados para actualizarse durante la celebración de la jornada electoral, además, son conductas cuyo propósito, por lo general, es, ya sea el de influir en el sentido del voto (vulnerando así la libertad inherente a este), o el de afectar el debido o normal desarrollo de la jornada electoral (lastimando así la paz y la tranquilidad con la que ésta debe celebrarse).

DELITOS EN MATERIA ELECTORAL

Artículo 7. Noción: En el presente numeral como en la mayoría de los delitos electorales, se van a estudiar partiendo del sujeto quien comete la conducta como lo mencionamos en el listado anterior; ahora bien el arábigo en estudio no es la excepción ya que observamos que el *sujeto activo será común con la salvedad del párrafo segundo de la fracción séptima en donde se refiere a un integrante de un organismo de seguridad pública, serán sujetos activos comunes*

Las conductas sancionadas entre otras se refieren a recoger en cualquier momento las credenciales para votar, durante la jornada electoral retenga las mismas el día de la elección sin causa justificada o bien se lleven a cabo actos de proselitismo el día de la jornada electoral, la difusión de encuestas, entre otras conductas del numeral, mismo que es muy amplio pero si es importante reiterar que la mayoría se realizan el día de la jornada, salvo que el verbo advierta como el caso de recoger credenciales en cualquier tiempo, no limita a la jornada electoral.

Artículo 8. Noción: La razón del juicio de reproche que se hace en el presente artículo es respecto de los funcionarios de casilla que de conformidad con la Ley en estudio, son funcionarios electorales “quienes en los términos de la legislación electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales” (artículo 3, fracción VI, Ley General en Materia de Delitos Electorales).

En virtud de la capital importancia que tienen los mencionados funcionarios en los procesos electorales es que el legislador contempló que deben ser castigadas penalmente las conductas realizadas por estos cuando, por ejemplo; atentan contra la veracidad de los resultados electorales, cuando implican tolerancia a otras conductas igualmente ilícitas (permitir el ejercicio del voto de quien no cuentan con los requisitos legales para ello), cuando incumple injustificadamente con las obligaciones inherentes a su cargo, etc. Y dentro de las conductas podemos observar como ejemplos:

La instalación a destiempo de las casillas, alterar los resultados electorales, sustrayendo o destruyendo boletas sin mediar causa que lo ameritara, el permitir que un ciudadano que no cumple con los requisitos exigidos por la ley vote entre otras hipótesis, atendiendo que en el presente los cargos de funcionarios electorales en su mayoría se limitan por tiempo a la jornada electoral, es decir es un nombramiento eventual, circunscrito a la jornada electoral.

Artículo 9.

Noción: El hablar acerca de funcionario partidista o candidato implica por obvias razones de la materia especial atención, al estar en presencia de delitos en donde la calidad del sujeto activo se califica, atendiendo al presente artículo podemos observar que existe en su mayoría conductas de acción, estando de igual forma presentes las conductas de omisión simple.

En algunas de las fracciones encontramos una de las razones primordiales de la creación del presente ordenamiento, es decir la denominada "fiscalización, se entiende con claridad los conceptos que se manejan se aprecia una falta de técnica legislativa y un manejo del lenguaje muy pobre por parte de los representantes populares en la *fracción IV del presente arábigo el legislador empieza la fracción de la siguiente manera:*

"obstaculice el desarrollo normal de la votación"

¿entonces, habría que preguntarnos a juicio del legislador qué sería para él lo normal o lo anormal?

Cuestionamiento que definitivamente tendrá diversas interpretaciones a todas ellas tendríamos que concederles razón, ya que el legislador dejó abierta la posibilidad a interpretaciones subjetivas.

Sin lugar a dudas esta falta de técnica legislativa tiene como consecuencia que como es el caso de la materia penal no sea posible la interpretación, así como la analogía o mayoría de razón.

Otras fracciones atendibles es aquella que refiere que durante la etapa de preparación de la elección o en la jornada electoral solicite votos por pago o promesa del mismo, la divulgación de información de resultados de la jornada electoral llevando a cabo esta conducta de manera dolosa.

Artículo 10. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, a quien:

- I. Dentro del ámbito de sus facultades, se abstenga de informar o rinda información falsa de los recursos y bienes públicos remanentes de los partidos políticos o agrupaciones políticas que hayan perdido su registro, habiendo sido requerido por la autoridad;
- II. Dentro del ámbito de sus facultades, se abstenga de transmitir la propiedad o posesión de los bienes adquiridos con financiamiento público o los remanentes de dicho financiamiento, una vez que haya perdido el registro el partido político o la agrupación política del cual forme o haya formado parte, previo requerimiento de la autoridad electoral competente;

Esta fracción contiene una conducta de omisión simple, ya que al ser los partidos políticos entidades de interés público que reciben recurso del gobierno adquieren, ciertas obligaciones entre ellas la de dar cuenta de cómo y en qué gastan el dinero público, por lo que en esta hipótesis se sanciona el abstenerse de dar la información o bien que se rinda pero de forma falsa, cuando sean requeridos por la autoridad, en los casos en que hayan perdido su registro como partidos o agrupaciones políticas.

De igual manera se castigaran las conductas de los funcionarios partidistas integrantes de partidos o agrupaciones políticas, que una vez perdido su registro se abstengan de transmitir la propiedad o posesión de los bienes adquiridos con financiamiento público una vez requerido por la autoridad, por lo que se trata también de una omisión simple.

Artículo 11. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de dos a nueve años, al servidor público que:

“En este artículo estamos en presencia de delitos en donde se requiere la calidad específica de ser servidor público, en donde cabe destacar que la penalidad es mayor, en donde incluso de acuerdo al término medio aritmético de la pena en el caso es de cinco años seis meses, ya no alcanzaría derecho a la libertad administrativa o provisional...”

Cabe señalar que en las fracciones I, II, III, IV y V, prevén en su redacción varios supuestos o hipótesis con los cuales se puede manifestar conductas delictivas por parte del sujeto activo, de tal modo que basta con que se acredite la existencia de cualquiera de ellas para que se consideren colmados los elementos estructurales que lo integran, al contener dentro de su relación la disyuntiva “o”, que establece una facultad opcional que necesariamente implica la posibilidad de que se acredite al menos uno de los supuestos que marca en su descripción para la demostración de alguna de las figuras delictivas, al estarse en presencia de delitos “alternativamente formados”.

Artículo 12. Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos a un cargo de elección popular no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara, Asamblea Legislativa o Cabildo respectivo, a desempeñar el cargo, dentro del plazo previsto para tal efecto en el ordenamiento jurídico respectivo.

Dicho delito de omisión simple, en donde se contempla únicamente como sanción la suspensión de derechos políticos, dirigido a ciudadanos que hayan sido electos para ejercer el cargo de elección popular, cuando no se presenten a desempeñar el cargo dentro del plazo previsto por la ley, (este delito en particular fue creado en razón del fenómeno de las **“juanitas”**)

Artículo 13. Se impondrá de sesenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien:

I. Por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores o participe en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía.

A quien por sí o a través de terceros solicite, promueva, traslade, subsidie, gestione, contrate servicios o bienes para que una o más personas proporcionen documentos o información falsa al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores, se les impondrá hasta una mitad más de la sanción que les corresponda conforme al primer párrafo de este artículo.

A quien por sí o a través de terceros, mediante amenaza o promesa de empleo, paga o dádiva, o promesa de entrega de cualquier tipo de recurso o bien, solicite o promueva que una o varias personas entreguen información falsa al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores, se les impondrá hasta una mitad más de la sanción que les corresponda conforme al primer párrafo de este artículo;

En estos casos específicos en que para actualizar la conducta se haga a través de terceros lo que se conoce como el “turismo electoral”, es decir se solicite, traslade, subsidie, gestione, contrate servicios o bienes para que uno o más personas proporcionen información o documentos falsos al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listados Nominales, o bien cuando se utilice amenazas o promesas de empleo, la pena se aumentará hasta en una mitad, lo que hace que rebase el término medio aritmético y por tanto no procede solicitar la libertad provisional.

II. Altere, falsifique, destruya, posea, use, adquiera, comercialice, suministre o transmita de manera ilegal, archivos o datos de cualquier naturaleza, relativos al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores.

En caso de que se trate de servidor público, funcionario partidista, precandidato o candidato el que intervenga en la comisión de las conductas prohibidas en el presente artículo, la punibilidad se incrementará hasta un tercio más.

En esta segunda hipótesis cuando contiene diversos verbos rectores tales como "altere", "falsifique", "destruya", "posea", "use", "adquiera", "comercialice", "suministre" o "transmita" de manera ilegal archivos o datos electorales que se marcan, agravando la pena en tratándose de servidores públicos, funcionarios electorales, partidistas, precandidatos o candidatos la pena la aumentan en un tercio más, por lo que tampoco procede solicitar la libertad provisional.

Artículo 14. Se impondrá prisión de dos a nueve años, al precandidato, candidato, funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que aproveche fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 11 de esta Ley.

Las hipótesis contenidas en este numeral de entrada no permiten el derecho a la libertad administrativa o provisional, al exceder su término medio aritmético de cinco años de prisión, mismo que requiere calidad específica, en este caso como precandidato, candidato, funcionario partidista o a organizadores de actos de campaña, mismos que destinen o utilicen o permitan la utilización de manera ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición con fines electorales.

Artículo 15. Se impondrá de mil a cinco mil días multa y de cinco a quince años de prisión al que por sí o por interpósita persona realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política cuando exista una prohibición legal para ello, o cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito, o en montos que rebasen los permitidos por la ley.

*Sin duda es una de las penalidades más altas de la presente ley, en donde el término medio aritmético rebasa por mucho los cinco años y que además se puede aumentar hasta por una mitad en los casos en que la conducta se lleve a cabo en apoyo a una precampaña o campaña electoral, en donde no se requiere calidad específica en el autor, pero la gravedad de la pena es en función de que exista una prohibición legal para recibir los recursos o bien los fondos o bienes tenga un origen ilícito, o los montos rebasen los permitidos, lo que se conoce como blanqueo, ya que se busca dar un tinte lícito al recurso que no lo tiene por ser producto de algún delito que si se demuestra debidamente y se encuentran varias personas involucradas se podría actualizar una delincuencia organizada, coloquialmente se conoce como las **"narco-campañas"***

La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más cuando la conducta se realice en apoyo de una precampaña o campaña electoral.

Artículo 16. El precepto consideramos no requiere de mayor abundamiento en virtud de que es claro al especificar que los ministros de culto cualquiera que este sea no podrá presionar a la feligresía para votar por un candidato determinado o inducir en su decisiones y es pertinente ya que existen en la actualidad muchas poblaciones en las cuales aprovechándose de las condiciones económicas, sociales y desde luego de fe, pueden ser los votantes susceptibles de verse influenciados en sus decisiones democráticas.

Artículo 17. El arábigo en estudio es claro que se establece que serán sancionados aquellos fedatarios públicos que se nieguen a certificar documentos concernientes a la elección, si bien es cierto que los principales aludidos en el precepto son los notarios y corredores públicos, también podrían llegar a incluirse a funcionarios electorales, quienes participan en las elecciones, no a funcionarios de casilla, sino a funcionarios electorales.

Artículo 18. Delito cometido por exfuncionarios de Tribunales electorales, consejos electorales, ya sean nacionales o locales quienes asuman cargos de dirigencia partidista o sean postulados a cargos de elección popular dentro de los dos años siguientes a la conclusión de su encargo.

Artículo 19. Se actualiza la hipótesis delictiva durante el procedimiento de consulta popular, cuando se haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada, con el fin de orientar el sentido de su voto o se abstenga de emitirlo; obstaculice el escrutinio; introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más papeletas o bien introduzca falsas; solicite votos por paga, promesa de dinero u otra recompensa para emitir su voto o abstenerse del mismo. (Dicha conducta anteriormente no era competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos Electorales).

Artículo 20. Conducta delictiva cometida por servidor público que durante el procedimiento de consulta popular, coaccione, induzca o amenace a sus subordinados para que voten o se abstengan de votar; condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales y demás, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de una opción dentro de la consulta popular. (Dicha conducta anteriormente no era competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos Electorales).

COMPETENCIAS, FACULTADES Y COORDINACIÓN ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Artículo 21. El presente artículo establece que las autoridades de la Federación serán competentes para investigar los delitos cuando sean cometidos durante un proceso electoral *federal*; o se actualice alguna de las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; o en su caso se inicie, prepare o cometa en el extranjero, produciendo efecto en el territorio nacional, o viceversa.

El Ministerio Público Federal ejercerá la facultad de atracción cuando los delitos del fuero común tengan conexidad con delitos federales, o el INE, ejerza su facultad para la organización de algún proceso electoral local.

Cabe destacar que es un hecho relevante, toda vez que la Fiscalía no conocía de delitos de fuero común aún y cuando existiera conexidad con delitos federales, ya que en su caso se remitía desglose a la autoridad competente y otro aspecto destacable es cuando el INE ejerza facultad para la organización del proceso electoral local, (ART 121 LEGIPE) la FEPADE conocerá de los injustos la investigación de los delitos seguirá siendo de la competencia las Fiscalías de los Estados o de las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados.

Además facilitar la cooperación e intercambio de información, datos y estadísticas delictivas; formular políticas integrales, así como programas y estrategias para el combate de las conductas, fomentar la participación de la comunidad y de instituciones académicas que coadyuven en los procesos de evaluación de las políticas de prevención.

Nuevamente estamos en presencia de delitos en donde el sujeto activo puede ser cualquier persona al no revestir calidad específica, teniendo tres formas de realización, alteración al Registro Federal de Electores, o de listados nominales o bien de expedición ilícita de credenciales para votar, sin que figure dentro del catálogo de los delitos graves, y no rebasa el término medio aritmético, por lo que alcanza el beneficio de la libertad.

Artículo 22. Las autoridades de las entidades federativas serán competentes cuando no sea competente la Federación.

Artículo 23. Las autoridades de los distintos órdenes de gobierno deberán prestar el auxilio requerido por la autoridad competente.

Artículo 24. La PGR, por conducto de la FEPADE, las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas, deberán coordinarse para desarrollar mecanismos de coordinación y colaboración entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y el órgano político-administrativo de sus demarcaciones territoriales, con la finalidad de fortalecer el combate de los delitos; a través de **acuerdos de coordinación**; formación de los servidores públicos; protocolos estandarizados, incluyendo el uso de la fuerza pública; además facilitar la cooperación e intercambio de información, datos y estadísticas delictivas; formular políticas integrales, así como programas y estrategias para el combate de las conductas, fomentar la participación de la comunidad y de instituciones académicas que coadyuven en los procesos de evaluación de las políticas de prevención.

Artículo 25. Las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas deberán contar con fiscalías especializadas en delitos electorales, dotados de los recursos que requieran para su efectiva operación.

Artículo 26. Los programas y acciones para la prevención de los delitos electorales se realizarán en términos del convenio de colaboración que suscriban la PGR y el INE y la difusión de estos se realizarán como parte de las campañas de educación cívica.

DILIGENCIAS BÁSICAS PARA LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES.

La averiguación previa debe de contener todas y cada una de las actividades desarrolladas por el Agente del Ministerio Público y sus auxiliares, siguiendo una estructura sistemática y coherente, atendiendo una secuencia cronológica, precisa y ordenada observando en cada caso concreto las disposiciones legales correspondientes, en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales son recurrentes las siguientes diligencias:

- Acuerdo de inicio
- Requisito de procedibilidad (en materia electoral es la denuncia)
- Oficio de investigación a Policía Federal Ministerial

- Solicitud de dictámenes en materia de
Identificación Fisonómica
Dactiloscopia Forense
Grafoscopia
Documento cuestionado.
- Oficio al Instituto Nacional Electoral, relativo a
la alteración del Registro Federal de Electores (en
los supuestos de alteración de domicilio irregular,
o de identidad)
- Oficio a la Secretaria de Desarrollo Social (para
efectos de la investigación del delito señalado en
el artículo 11 fracción II).
- Oficio al Registro Civil de los Estados de la
República
- Cadena de custodia

- Oficio al Instituto Nacional Electoral para efectos de solicitar el expediente electoral.
- Oficio al Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Oficio al Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.
- Oficio a la Secretaría de Gobernación (Plataforma México)
- Oficio al Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.
- Oficio a la Secretaría de Defensa Nacional
- Oficio a la Secretaría de Relaciones Exteriores
- Inspección Ministerial
- Declaración de Testigos
- Inspección al CECYRD
- Declaración de probable responsable
- Fe de documentos Electorales
- Ratificación del Apoderado Legal del INE



A large area of the page is filled with horizontal lines, serving as a template for text entry. A solid green horizontal bar is located at the top left, and a solid red horizontal bar is at the top right. A dark grey horizontal bar is at the bottom of the page.