

LOS DELITOS ELECTORALES

● María de los Ángeles Fromow Rangel*

*Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.

PALABRAS CLAVE

KEYWORDS

○ **Delitos electorales**

Electoral crimes

○ **Ley General de Delitos Electorales**

Electoral crimes law

○ **Fiscalías especializadas**

Prosecutor's offices

○ **FEPADE**

FEPADE

Resumen. A raíz de la referida reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014, diversos senadores presentaron tres proyectos jurídicos distintos que tuvieron por objetivo establecer las conductas delictivas en materia electoral. Es por ello que el presente artículo realiza un análisis del proceso legislativo y la toma de decisiones que concluyó con la publicación de la Ley General de Delitos Electorales. También se realiza un análisis de las conductas que quedan tipificadas y cómo es que estas se configuraron.

Abstract. As a result of the mentioned electoral political reform on February 10, 2014, several senators presented three different legal projects that aimed to establish criminal behavior in electoral matters. That is why this article analyzes the legislative process and the decision making that ended with the publication of the General Law of Electoral Crimes. An analysis is also made of the behaviors that remain typified and how they were configured.

SUMARIO:

I. Introducción; II. Reformas importantes a la ley general; III. Antecedentes legislativos de la ley general; IV. Análisis de los delitos electorales; V. Áreas de oportunidad para los delitos electorales; VI. Fuentes de consulta.

I. INTRODUCCIÓN

La evolución del proceso democrático de los países ha hecho necesaria una revisión de los procedimientos y actividades de los partidos políticos así como de sus candidatos, con el fin de hacer de las elecciones algo más funcional para los electores. De igual forma, la organización de las instituciones del Estado han tenido que ser reformadas, con el objeto de regular los procedimientos electorales para hacerlos más equitativos para los contendientes y dotar de certidumbre jurídica a los electores, a fin de garantizar el acceso de todo ciudadano al ejercicio del poder público a través del sufragio universal, libre, secreto y directo, como mecanismo para promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de los órganos de representación política.

Dentro de este entramado político-electoral y partiendo de la necesidad de consolidar en un solo instrumento jurídico, todas aquellas conductas penales que pudieran atentar contra el sufragio efectivo, evitando a su vez una dispersión normativa penal. Era de vital importancia legislar para unificar las diversas conductas delictivas que

atentaran contra la vida democrática de nuestro país.

De esta manera, como primer paso hacia la unificación de los delitos en materia electoral en el país, el 10 de febrero de 2014 fue publicada, en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma constitucional en materia político-electoral que entre otras modificaciones estableció por primera vez en el artículo 73 fracción XXI inciso a), la facultad del Congreso de la Unión para expedir una Ley General de Delitos Electorales, que estableciera como mínimo los tipos penales y sus sanciones, con el fin de transitar hacia un modelo único de tipificación penal de esos delitos en nuestro país, siguiendo un esquema similar a lo legislado en el caso de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Como consecuencia de la promulgación de la referida reforma constitucional, se expidió la Ley General en Materia de Delitos Electorales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, dispositivo normativo que contiene más de 60 conductas delictivas relacionadas con el aspecto electoral, que atienden a las conductas que se han cometido durante lustros en los procesos electorales en las elecciones federales, estatales y municipales; su fin primordial es evitar que esas conductas sigan llevándose a cabo y sancionar a aquellos que aún se atreven a cometerlas.

Este artículo tiene como objetivo hacer una reseña sobre el proceso legislativo de las tres iniciativas presentadas

por diversos grupos parlamentarios del Congreso de la Unión en donde, a raíz de la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014, se presentaron proyectos en donde se regularon las diversas conductas delictivas en materia electoral y las cuales ahora son competencia de las fiscalías especializadas para la atención de delitos electorales; tipos penales que se analizan desde un punto de vista dogmático y que en su momento son materia de crítica y propuestas en su redacción con el objeto de su perfeccionamiento.

II. REFORMAS IMPORTANTES A LA LEY GENERAL

De conformidad con lo previsto por el artículo segundo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, el Congreso de la Unión debía expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Las cuales al menos, debieron establecer lo siguiente:

III. La ley general en materia de delitos electorales establecerá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

Ante tal mandato constitucional era necesario contar con una legislación general que regulara los delitos electorales

en el país, de ahí la importancia de las tres iniciativas de ley en materia de delitos electorales que se analizarán en el siguiente apartado.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA LEY GENERAL

La concepción de la Ley General de Delitos Electorales se encuentra contenida en tres iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión, la primera es la de los senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de 19 de marzo de 2014; la segunda fue propuesta por senadores de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, en la que por cierto la denominación de la ley fue: “Ley General Electoral”; por último, el 8 de abril de 2014, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentó su iniciativa sobre la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Substancialmente y sin perjuicio de ser analizadas con mayor detenimiento a lo largo del presente artículo, en la primera iniciativa se hizo una propuesta tomando como base la facultad constitucional prevista en el inciso a) fracción XXI del artículo 73 de la Carta Magna, por medio de la cual en ese momento se facultaba al Congreso para legislar sobre delitos electorales junto con las materias de secuestro y trata de personas. En dicha iniciativa se propusieron delitos que incluían como sujetos activos de delitos electorales a los ministros de culto, notarios públicos, observadores electorales,

líderes sindicales, se tipificaba el financiamiento ilícito o que proviniera de recursos del extranjero para los candidatos o partidos políticos, la solicitud de pruebas electrónicas para manipular el secreto del voto, fomentar el cambio de domicilio de dos o más votantes para favorecer a un candidato, exceder el monto tope de campaña además de incluir tipos penales relacionados con la nueva figura de la consulta popular. Por último, se establecía la creación de una fiscalía especializada para la atención de delitos electorales responsable de la investigación y persecución de los delitos electorales cuyo titular —se proponía en esta iniciativa— sería nombrado y removido por el Fiscal General de la Nación, fiscalía que conforme al decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de julio de 1994, que reformó los artículos 1º y 43, y se adicionaron los artículos 6 y 6 bis del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ya detentaba el nivel de una subprocuraduría y contaba con plena autonomía técnica.

La segunda iniciativa —que corresponde a la presentada por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México— era más amplia en virtud de que no solamente se trató de legislar sobre los delitos en materia electoral sino también con relación al sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuentan los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos; los organismos y procedimientos electorales, y las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales.

La tercera iniciativa correspondiente al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, consistió en proponer una Ley General en Materia de Delitos Electorales en la cual se establecía un régimen de competencias, la concurrencia de los fueros local y federal para la aplicación de la ley por ser de carácter general delimitándose la competencia federal de las entidades federativas, se establecía además un glosario de definiciones de los principales elementos normativos de los tipos penales electorales, contando con un apartado específico donde se establecían los diversos tipos penales en la materia además de proponer sus sanciones, en función de lo dispuesto por el artículo 22 constitucional. Adicionalmente, al tratarse de una ley general se establecían las diversas formas de coordinación entre las autoridades electorales locales y las federales además de prever una fiscalía especializada en materia federal.

Relacionado con el contenido de las iniciativas anteriormente señaladas, en este apartado enunciaremos los cambios substanciales de cada una de las iniciativas en cuanto a los delitos electorales para así darnos una idea de las propuestas normativas de cada una de ellas para posteriormente analizarlas en el apartado siguiente:

A. INICIATIVA DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

- Establece que la investigación, procesamiento y sanción de los delitos estará apegada a un marco de respeto de los derechos humanos (art. 3).

- Tiene un marco de aplicación dependiendo del fuero, ya sea para los procesos electorales federales o locales y la consulta popular (art. 4).
- Dispone qué autoridades podrán aplicar la ley (art. 5).
- Se establece la competencia de origen y la atracción (art. 9).
- Se establecen actuaciones urgentes para el juez de control como las providencias precautorias cuando no hay detenido, pero en caso de haberlo se calificará la legalidad de la detención, formulado la imputación, resuelto la procedencia de las medidas cautelares solicitadas y la vinculación a proceso (art. 15).
- Se hace una calificación de delitos graves (art. 16).
- Se determina la oficiosidad en la persecución de los delitos electorales (art. 17).
- Se determina a las personas responsables de los delitos (art. 19).
- Se hace un glosario sobre los sujetos y material electoral (arts. 20 y 21).
- Se definen 36 tipos delictivos electorales (art. 22).
- Se imponen sanciones dependiendo del sujeto activo del delito (art. 23).
- Se definen reglas para la presentación de denuncias (art. 24 a 28).
- Se establece la especialización de unidades para la investigación de delitos electorales en las entidades federativas (art. 30).
- Se determinan las atribuciones de la FEPADE (art. 32).
- Se establecen los supuestos para determinar el no ejercicio de la acción penal (art. 33).
- Se establecen atribuciones para la FEPADE en el sentido de solicitar

información e intervenir en los procesos penales (arts. 34 a 37).

- Se propone derogar el Título Vigésimo Cuarto denominado: “De los Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos” del Código Penal Federal.
- Se propone que los tipos penales siguientes sean considerados como delincuencia organizada (adición de la fracción VIII del artículo 2º. De la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada):
 - Obtener o utilizar fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.
 - Participar en la creación de estructuras paralelas de financiamiento o de personas morales, antes o durante el proceso electoral con el propósito de proveer de manera ilícita de recursos, bienes o servicios, gestionar pagos o hacer transferencias a las campañas de partidos y candidatos.
 - Obligar o ejercer cualquier tipo de presión sobre los ciudadanos para que voten a favor o en contra de un candidato, partido político, o bien se abstengan de votar.
 - Condicionar la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, a la emisión del sufragio en favor o en contra de un partido político o candidato, o bien, a la abstención de votar.
 - Por sí o interpósita persona utiliza programas sociales de los gobiernos federales, estatales, del Distrito Federal, municipales o

delegacionales en actividades electorales, en favor de un partido político, precandidato o candidato.

- A quien mediante amenaza o promesa de pago o dádiva, promueva el voto en favor o en contra de un determinado partido político o candidato, o bien la abstención de votar.
- Sin causa justificada no entregue, impida o dificulte por sí o por interpósita persona la distribución, entrega de documentación electoral o paquetes electorales a la autoridad electoral competente.
- Incite a la violencia en contra de los ciudadanos, de los miembros de los partidos o de los funcionarios electorales.
- Solicite u ordene pruebas de la emisión de su voto a favor o en contra de algún candidato o partido político.

B. INICIATIVA DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

- Se establece un catálogo de conceptos en la ley (art. 171).
- Se establece la supletoriedad del Código Penal Federal, los de las entidades federativas y la legislación procesal vigente (art. 172).
- Se establece como sanción adicional conforme al sujeto activo del delito (servidores públicos) inhabilitación de 1 a 5 años y la destitución del cargo (art. 173).

- Se establecen 39 tipos penales electorales (arts. 174 a 180).
- Se constituye la competencia para la FEPADE (art. 181).
- También se establece la competencia para las fiscalías electorales estatales (art. 182).
- Se regula la facultad de atracción del Ministerio Público de la Federación (art. 183).
- Se contempla la realización de acciones de difusión para la prevención de delitos electorales (art. 186).

C. INICIATIVA DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- Se establece que para la investigación, procesamiento y sanción de los delitos electorales será aplicable el Código Nacional de Procedimientos Penales (art. 2).
- Se establece un glosario de términos (art. 3).
- Se establecen las reglas de competencia para investigar, perseguir y sancionar los delitos electorales (art. 4).
- Se establece una sanción adicional dependiendo del sujeto activo del delito (servidor público) consistente en la inhabilitación de 1 a 5 años y en su caso la destitución del cargo (art. 6).
- Se establecen 69 tipos penales electorales (art. 8 a 24).
- Se contempla la aplicación de la consecuencia jurídica accesoria prevista en el Código Penal Federal cuando el delito sea cometido por una persona moral, sociedad, corporación o empresa (art. 25).

- Se prevé el auxilio de las autoridades federales y de los distintos órdenes de gobierno a la FEPADE (art. 26).
- Se prevé la creación de una nueva FEPADE, cuyo titular será nombrado y removido por el Fiscal General (art. 28).
- Se establece que las procuradurías o fiscalías estatales conocerán de los delitos electorales en el ámbito de su competencia y contarán con ministerios públicos y personal especializado (art. 31).
- Se establece la derogación de los artículos 401 a 408 y del 411 al 413 del Código Penal Federal, así como los tipos penales contenidos en los códigos penales de las entidades federativas y del Distrito Federal (art. Tercero transitorio).

De las tres iniciativas se desprendió una nueva redacción de la Ley General en materia de Delitos Electorales, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, la cual tiene como características generales los siguientes aspectos

- Establece que para la investigación, persecución, sanción y todo el procedimiento de los delitos electorales se regirá por la legislación procesal penal vigente en la federación y en las entidades federativas, el Libro Primero del Código Penal Federal y las disposiciones de carácter penal que expida el Congreso de la Unión —como el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Nacional de Mecanismos

Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal o la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

- Se establece un glosario de términos para la aplicación de la ley (art. 3).
- Se establece la oficiosidad en la investigación de los delitos electorales (art. 4).
- Se impone una sanción adicional por la calidad del sujeto activo —servidores públicos— consistente en la inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de dos a seis años y, en su caso, la destitución del cargo (art. 5).
- Se prevé la independencia de los tipos penales electorales con la comisión de otros de distinta índole (art. 6).
- Se establecen alrededor de 65 tipos penales electorales (arts. 7 al 20).
- Se regula la competencia federal en delitos electorales en 4 supuestos específicos (art. 21).
- Se establece la cooperación de los tres órdenes de gobierno (art. 23).
- Se establecen las bases de coordinación entre la FEPADE, las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas que conozcan de delitos electorales (art. 24).
- Se establece la especialización de las autoridades locales que tengan competencia para la atención de delitos electorales (art. 25).
- Se prevé la realización de programas y acciones para la prevención de los delitos electorales (art. 26).

IV. ANÁLISIS DE LOS DELITOS ELECTORALES

De la redacción de los tipos penales electorales se desprende que en su gran mayoría son de comisión dolosa, e incluso algunos tienen una redacción similar pues solamente cambia el sujeto activo del delito. Se aprecia que la mayoría de los tipos penales se refieren a conductas de acción y muy pocas de omisión, además de referirse a tipos penales básicos sobre sus penalidades existen siete distintas y una más por la calidad del sujeto activo que van desde la multa, inhabilitación para los servidores públicos de 2 a 6 años; prisión de 6 meses a 3 años; de 2 a 6 años; de 1 a 9 años; de 2 a 9 años; de 3 a 7 años y de 5 a 15 años.

Sobre los delitos previstos en el artículo 7° de la ley general tenemos que estos pueden ser cometidos por cualquier persona, esto es que sean cometidos por un sujeto común, de propia mano, además de ser eminentemente dolosos, sin embargo por lo que hace a las fracciones XVIII y XXI se considera que el órgano investigador debe actualizar de manera fehaciente el dolo. Sobre los tipos penales contenidos en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI tienen las características de que el tipo de daño es de ofensa simple pues el bien jurídico que se tutela es el derecho al voto, se trata de delitos de mera actividad pues la conducta descrita en la norma la realiza el correspondiente injusto penal, son tipos cerrados debido a que se precisa de manera completa la descripción de los tipos penales, son de

consumación instantánea en virtud de que se agotan en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos, son monosubjetivos pues solamente pueden realizarse por una persona, son de sujeto común, pues en estos delitos no se exige una determinada calidad en el sujeto activo y son de propia mano pues su ejecución es personal y materialmente por el propio sujeto activo.

En el caso del delito previsto en la fracción XVIII habría que considerar el caso de un posible financiamiento con dinero nacional pero que haya rendido intereses en el extranjero, en donde la autoridad investigadora tendrá que hacer un análisis minucioso sobre el tipo de recursos y su procedencia, así como sobre la existencia o no del dolo.

En el artículo 8° se establecen los delitos cometidos por los funcionarios electorales, en ese contexto los tipos penales contenidos en las fracciones I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y XI tienen las características de que el tipo de daño es de ofensa simple pues el bien jurídico que se tutela es el correcto ejercicio de la función electoral, se trata de delitos de mera actividad toda vez que la actividad descrita en la norma la realiza el correspondiente injusto penal, son tipos cerrados debido a que se precisa de manera completa la descripción del tipo penal, son de consumación instantánea en virtud de que se agotan en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos, son monosubjetivos pues solamente pueden realizarse por una persona, estos delitos tienen una calidad especial pues solamente pueden cometerlos los funcionarios electorales y es de propia mano

pues su ejecución es personal y materialmente por el propio sujeto activo.

Cabe señalar que el tipo penal previsto en la fracción II es un delito de omisión simple. Además de que particularmente en este delito la conducta también podría ser materia de un procedimiento de responsabilidad administrativa, a la luz de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas en la hipótesis prevista en la fracción I del artículo 8°. “Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.”

La fracción VII se divide en los siguientes tipos penales:

- Instale, abra o cierre una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia;
- Instale una casilla en lugar distinto al legalmente señalado;
- Impida la instalación de una casilla.

Sobre estos tipos penales consideramos que el órgano investigador debe comprobar fehacientemente el motivo por el cual se impidió o se instaló una casilla en un lugar distinto al programado pues existen justificantes legales contenidas en el artículo 276 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los delitos cometidos por los funcionarios partidistas o los candidatos contenidos en el artículo 9°. En sus fracciones II, III, IV, V, VI, VIII, IX y X tienen las características de que el tipo de daño es de ofensa compleja pues los bienes jurídicos que se tutelan son por

una parte garantizar que los partidos políticos y candidatos respeten la voluntad popular y por otro, que no utilicen fondos de actividades ilícitas para sus campañas electorales, se trata de delitos de mera actividad toda vez que la acción descrita en la norma la realiza el correspondiente injusto penal, son tipos cerrados debido a que se precisa de manera completa la descripción del tipo penal, son de consumación instantánea en virtud de que se agotan en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos, son monosubjetivos pues solamente pueden realizarse por una persona, estos delitos tienen una calidad especial pues solamente pueden cometerlos funcionarios partidistas o candidatos y son de propia mano pues su ejecución es personal y materialmente por el propio sujeto activo.

Respecto a la fracción I se divide en los tipos siguientes:

- Ejercer presión a los electores a votar por un candidato, partido político o coalición, el día de la elección o en alguno de los tres días anteriores a la misma;
- Induzca a los electores a votar por un candidato, partido político o coalición, el día de la elección o en alguno de los tres días anteriores a la misma;
- Ejercer presión para abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, el día de la elección o en alguno de los tres días anteriores a la misma;
- Induzca a los electores a abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, el día de la

elección o en alguno de los tres días anteriores a la misma.

En estos tipos consideramos que pueden realizarse por un tercero, esto es, cabe la posibilidad de que existe autor intelectual y autor material, por lo que el Ministerio Público no solamente debe investigar el hecho material sino también si existió alguna autoría intelectual por medio de la cual se haya ordenado ejercer presión o inducción prevista en esa fracción.

Por lo que hace a la fracción VII se divide en las siguientes conductas:

- Se abstenga de rendir cuentas de los gastos ordinarios o gastos de eventos proselitistas de campaña de algún partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato, una vez que hubiese sido legalmente requerido dentro del ámbito de sus facultades;
- Se abstenga de realizar la comprobación de los gastos ordinarios o gastos de eventos proselitistas de campaña de algún partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato, una vez que hubiese sido legalmente requerido dentro del ámbito de sus facultades;
- Se abstenga de justificar los gastos ordinarios o gastos de eventos proselitistas de campaña de algún partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato, una vez que hubiese sido legalmente requerido dentro del ámbito de sus facultades.

Los tipos penales arriba descritos son de omisión simple dolosa.

Los tipos penales contenidos en el artículo 10, fracciones I y II tienen las características siguientes: el tipo de daño es de ofensa simple pues el bien jurídico que se tutela es la protección del patrimonio público, se trata de delitos de omisión simple, son tipos cerrados debido a que se precisa de manera completa la descripción de los tipos penales, son de consumación instantánea en virtud de que se agotan en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos, son monosubjetivos pues solamente pueden realizarse por una persona, son de sujeto común, pues en estos delitos no se exige una determinada calidad en el sujeto activo y son de propia mano pues su ejecución es personal y materialmente por el propio sujeto activo.

Por lo que hace a la fracción III, sus características son: el tipo de daño es de ofensa simple pues el bien jurídico que se tutela es la protección del patrimonio público, se trata de delitos de mera actividad toda vez que la conducta descrita en la norma la realiza el correspondiente injusto penal, es un tipo cerrado debido a que se precisa de manera completa la descripción del tipo penal, es de consumación instantánea en virtud de que se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos, es monosubjetivo pues solamente puede realizarse por una persona, es de sujeto común, pues en este delito no se exige una determinada calidad en el sujeto activo y es de propia mano pues su ejecución es personal y materialmente por el propio sujeto activo.

El artículo 11 en todas sus fracciones tienen las siguientes características:

el tipo de daño es de ofensa compleja, pues por una parte el bien jurídico que se tutela es preservar las condiciones de la contienda electoral y por otro, el buen desempeño de la función pública, se trata de delitos de mera actividad pues la actividad descrita en la norma la realiza el correspondiente injusto penal, son tipos cerrados debido a que se precisa de manera completa la descripción del tipo penal, son de consumación instantánea en virtud de que se agotan en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos, son monosubjetivos pues solamente pueden realizarse por una persona, estos delitos tienen una calidad especial pues solamente pueden cometerlos los servidores públicos y son de propia mano pues su ejecución es personal y materialmente por el propio sujeto activo.

En el artículo 12, el tipo de daño es de ofensa simple pues el bien jurídico que se tutela es garantizar el funcionamiento del Congreso de la Unión, se trata de un delito de omisión simple, es un tipo cerrado debido a que se precisa de manera completa la descripción del tipo penal, es de consumación instantánea en virtud de que se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos, es monosubjetivo pues solamente puede realizarse por una persona, este delito tiene una calidad especial pues solamente puede cometerlo quienes habiendo sido electos a un cargo de elección popular y es de propia mano pues su ejecución es personal y materialmente por el propio sujeto activo.

Las características de los tipos penales contenidos en las fracciones I y

II del artículo 13 son: el tipo de daño es de ofensa simple pues el bien jurídico consiste en la protección del Registro Federal de Electores, Padrón Electoral, el Listado de Electores y las credenciales para votar, se trata de delitos de mera actividad pues la actividad descrita en la norma la realiza el correspondiente injusto penal, son tipos cerrados debido a que se precisa de manera completa la descripción del tipo penal, son de consumación instantánea en virtud de que se agotan en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos, son monosubjetivos pues solamente pueden realizarse por una persona, estos delitos tienen una calidad común pues pueden realizarlo cualquier persona y son de propia mano pues su ejecución es personal y materialmente por el propio sujeto activo.

Sobre el tipo penal previsto en la fracción I ha establecido los supuestos en donde no puede actualizarse la conducta delictuosa a través del criterio aislado.

DELITO ELECTORAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL EN ESA MATERIA, EN SU HIPÓTESIS DE PARTICIPAR EN LA ALTERACIÓN DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES. CASO EN EL QUE NO SE CONFIGURA.

De acuerdo con el fin de protección de la norma, el delito mencionado no persigue la conminación y sanción penal de cualquier manifestación errónea o falsa, por ignorancia o cualquier otro fin diverso al de la justificación del tipo penal por la desvaloración del hecho punible, que no sea el de sacar provecho para fines electorales de esa variación de datos, en este caso del domicilio, que se relaciona directamente con la "sección" electoral a la que corresponda la variación que permita votar en una diversa a la que realmente corresponde.

Dicho aspecto, exigible desde la propia exposición de motivos de la ley, y destacado jurisprudencialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo conducente, constituye el fin de la protección de la norma y no la sola aportación de algún dato falso o erróneo en correspondencia con los que aparecen en una credencial; es decir, el delito no se configura por la simple aportación de esa clase de dato o por la obtención de la credencial, sino por la alteración al registro con fines ilícitos de carácter electoral. Luego, si bien la exposición de la falsedad a sabiendas de ello, puede configurar, en principio, la conducta formalmente descrita en el tipo de referencia, lo cierto es que esa conciencia implica necesariamente el dolo y el citado elemento subjetivo específico que igualmente deben acreditarse por el órgano persecutor para desvanecer a plenitud (en sentencia) la presunción de inocencia; empero, al no haber prueba de ese dolo y de esa finalidad específica (que incide conforme al principio de lesividad del bien jurídico tutelado en la antinormatividad no sólo formal sino también material y constituye la llamada tipicidad conglobada), no se actualiza el nexo causal entre la acción del imputado y el resultado material de alteración real del registro de la sección electoral con fines de irregularidad electoral que es lo que quiso tipificar el legislador, conforme al delito previsto y sancionado por el artículo 13, fracción I, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales. En suma, al no acreditarse que el actuar de la persona enjuiciada al haber proporcionado los datos del nuevo domicilio, fue con el ánimo doloso de alterar el padrón electoral para realizar intencionalmente conductas irregulares vinculadas con fines electorales, no se actualiza en relación con el hecho probado (consistente en la expedición de una credencial con un dato incorrecto), afectación o contrariedad al verdadero fin de protección de la norma, ni tampoco se produce menoscabo o riesgo al bien jurídico tutelado contextual e íntegramente considerado, conforme al principio de lesividad que justifica la tutela de los bienes jurídicos en el ámbito punitivo, de acuerdo con el delito previsto en el artículo referido y, por ende, la aplicación de éste sin diferenciar la ausencia de

esos aspectos, transgrede el principio de exacta aplicación de la ley en materia penal consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tesis aislada II.2o. P. 53 P (10a). (Segundo Tribunal Colegiado, 50/2017, 13 de julio de 2017).

El artículo 14 establece el tipo penal de aprovechamiento de bienes. Sus características son: que el tipo de daño es de ofensa compleja pues los bienes jurídicos que se tutelan son en primer término la protección del patrimonio del Estado; el uso legal de los fondos, bienes o servicios destinados a una campaña política o candidato y la protección de los candidatos o partidos políticos en su financiamiento se trata de un delito de mera actividad pues la acción descrita en la norma la realiza el correspondiente injusto penal, es un tipo cerrado debido a que se precisa de manera completa la descripción del tipo penal, es de consumación instantánea en virtud de que se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos, es monosubjetivo pues solamente pueden realizarse por una persona, este delito tienen una calidad especial pues solamente pueden cometerlos los precandidatos, candidatos, funcionarios partidistas y los organizadores de actos de campaña y es de propia mano pues su ejecución es personal y materialmente por el propio sujeto activo.

El artículo 15 regula el tipo penal de recepción de aportaciones prohibidas o que provenga de actividades ilícitas o en su caso de aportaciones cuyos montos rebasen los permitidos por la ley. Sus características son: el tipo de daño es de ofensa simple pues el bien jurídico que se tutela es el financiamiento legal de las campañas electorales, se trata

de un delito de mera actividad pues la actividad descrita en la norma la realiza el correspondiente injusto penal, es un tipo cerrado debido a que se precisa de manera completa la descripción del tipo penal, es de consumación instantánea en virtud de que se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos, es monosubjetivo pues solamente pueden realizarse por una persona aunque también cabe la posibilidad de que exista la autoría intelectual y material por la expresión “interpósita persona”, este delito tiene una calidad común pues puede cometerlo cualquier persona y es de propia mano pues su ejecución es personal y materialmente por el propio sujeto activo. Es importante señalar que en cuanto a la última parte de la redacción del tipo “rebasen los permitidos por la ley” la autoridad investigadora debe descubrir el motivo por el cual hubo ese rebase, lo cual es muy común en las campañas electorales en virtud de que bien puede ser un error contable y no acreditarse el dolo.

En el artículo 16 el tipo de daño es de ofensa simple pues el bien jurídico que se tutela es la independencia de los procesos democráticos de elección popular sobre cualquier culto religioso, se trata de un delito de mera actividad pues la acción descrita en la norma la realiza el correspondiente injusto penal, es un tipo cerrado debido a que se precisa de manera completa la descripción del tipo penal, es de consumación instantánea en virtud de que se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos, es monosubjetivo pues solamente pueden realizarse por una persona, este delito

tiene una calidad especial pues solamente puede cometerlo los ministros de culto religioso y es de propia mano pues su ejecución es personal y materialmente por el propio sujeto activo.

Sobre la interpretación de este tipo penal, en el mes de agosto de 2015 se emitió la siguiente jurisprudencia:

DELITOS ELECTORALES. EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY GENERAL EN ESA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE JUNIO DE 2014, AL PREVER QUE SE IMPONDRÁN DE 100 HASTA 500 DÍAS MULTA A LOS MINISTROS DE CULTO RELIGIOSO QUE, EN EL DESARROLLO DE ACTOS PROPIOS DE SU MINISTERIO, O A QUIEN EN EL EJERCICIO DEL CULTO RELIGIOSO, PRESIONEN EL SENTIDO DEL VOTO O INDUZCAN EXPRESAMENTE AL ELECTORADO A VOTAR POR UN CANDIDATO, PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN, NO TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD RELIGIOSA.

El citado precepto no contraviene el derecho humano a la libertad religiosa reconocido en el artículo 24 constitucional, ya que cumple con el objetivo de sancionar penalmente a quienes utilicen actos de culto religioso con fines políticos de proselitismo o de propaganda política, lo que regula a través de dos acciones específicas, la de presionar el sentido del voto y la de inducir expresamente al electorado a votar o a abstenerse de votar. En efecto, los términos “presionar” e “inducir” corresponden a las conductas con las cuales el legislador pretende impedir que los ministros de culto religioso en el desarrollo de los actos propios de su ministerio o a quien en el ejercicio del culto religioso, utilicen esas circunstancias para influir en la voluntad del electorado, en la inteligencia de que esta sanción penal obedece a lo determinado por el Poder Reformador de la Constitución, pues un Estado democrático de derecho descansa sobre la base de que la ciudadanía elige de entre sus miembros a aquellos que han de dirigir el destino del Estado y la sociedad, lo que se logra a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, en términos del artículo 41, base I, párrafos primero y

segundo, de la Constitución Federal, en el cual se establece, además, que la elección de los representantes populares debe llevarse a cabo mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, lo que implica que el ciudadano debe acudir a las urnas a ejercer su derecho al voto eligiendo la opción política de su preferencia según sus convicciones e ideología política, sin coacción o cualquier otra influencia externa que atente contra esa libre voluntad. (Prenno, 18/2015 (10a) Jurisprudencia, 7 de julio de 2015).

DELITOS ELECTORALES. LA SUPRESIÓN DE LA PORCIÓN NORMATIVA ORIENTAR EL SENTIDO DEL VOTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY GENERAL EN ESA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE JUNIO DE 2014, NO TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD RELIGIOSA.

La eliminación de la referida expresión en el mencionado precepto legal no contraviene el derecho humano a la libertad religiosa reconocido en el artículo 24 de la Ley Fundamental. Lo anterior es así ya que, por una parte, el hecho de que la conducta concerniente a "orientar el sentido del voto" ya no se encuentre tipificada en el artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, no conlleva a que se transgredan los principios y valores que se tutelan en la referida norma constitucional, pues el legislador, en ejercicio de su libertad configurativa, está ampliamente facultado para determinar las conductas que deben ser sancionadas penalmente, conforme al principio de ultima ratio que informa la potestad punitiva del Estado, en cuanto castiga con penas graves los ataques intolerables a los bienes jurídicos más importantes y, por otra, el legislador no se encuentra constreñido a tipificar penalmente toda conducta que resulte susceptible de transgredir la proscripción constitucional de utilizar los actos públicos de expresión religiosa, con fines políticos de proselitismo o de propaganda política; máxime que tales acciones u omisiones pueden ser sancionadas por medios menos lesivos o alternativos a la legislación penal. (Pleno, 50/2014, Jurisprudencia, 8 de septiembre de 2014).

En el artículo 17 el tipo de daño es de ofensa simple pues el bien jurídico que se tutela es el auxilio de las autoridades legalmente competentes sobre el otorgamiento de fe o certificación en la elección, se trata de un delito de omisión simple, es un tipo cerrado debido a que se precisa de manera completa la descripción del tipo penal, es de consumación instantánea en virtud de que se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos, es monosubjetivo pues solamente puede realizarse por una persona, este delito tiene una calidad especial pues solamente pueden cometerlos aquellas personas que legalmente cuenten con fe pública o certificación de hechos y/o documentos (por ejemplo de manera enunciativa más no limitativa: notarios públicos, corredores públicos, secretarios de acuerdos, cónsules en el extranjero, oficiales del Registro Civil, registradores públicos de la propiedad, del comercio, agrario, marítimo, propiedad de inmueble federal, notificadores, los jueces de primera instancia, menores o de paz actuando en funciones notariales en aquellos lugares en los que no existe notario, etc.) y es de propia mano pues su ejecución es personal y materialmente por el propio sujeto activo.

En el artículo 18, sus características son el tipo de daño es de ofensa simple pues el bien jurídico que se tutela es la independencia del servicio público en asuntos electorales, se trata de un delito de mera actividad pues la acción descrita en la norma la realiza el correspondiente injusto penal, es un tipo cerrado debido a que se precisa de manera completa la descripción del tipo penal, es

de consumación instantánea en virtud de que se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos, es monosubjetivo pues solamente pueden realizarse por una persona, este delito tiene una calidad especial pues solamente puede cometerlo los magistrados electorales, federales o locales, consejeros electorales, nacionales o locales, secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral o cargo equivalente en los organismos públicos locales electorales de las entidades federativas y es de propia mano pues su ejecución es personal y materialmente por el propio sujeto activo.

El artículo 19 prevé una serie de tipos penales relacionados con la consulta popular, el cual tiene las siguientes características: el tipo de daño es de ofensa simple pues el bien jurídico que se tutela es el procedimiento de la consulta popular, se trata de delitos de mera actividad pues la actividad descrita en la norma la realiza el correspondiente injusto penal, son tipos cerrados debido a que se precisa de manera completa la descripción del tipo penal, son de consumación instantánea en virtud de que se agotan en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos, son monosubjetivos pues solamente pueden realizarse por una persona, estos delitos son de sujeto activo común debido a que puede realizar cualquier persona y es de propia mano pues su ejecución es personal y materialmente por el propio sujeto activo.

El artículo 20 de igual manera se refiere a los tipos penales relacionados con la consulta popular pero en donde el sujeto activo es cualquier servidor público. El tipo de daño es de ofensa

compleja pues los bienes jurídicos que se tutelan por un lado, es la protección del procedimiento de consulta popular, y por otro, el correcto ejercicio del servicio público, se trata de delitos de mera actividad pues la actividad descrita en la norma la realiza el correspondiente injusto penal, son tipos cerrados debido a que se precisa de manera completa la descripción del tipo penal, son de consumación instantánea en virtud de que se agotan en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos, son monosubjetivos pues solamente pueden realizarse por una persona, estos delitos tienen una calidad especial pues solamente pueden cometerlos los servidores públicos y son de propia mano pues su ejecución es personal y materialmente por el propio sujeto activo.

V. ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA LOS DELITOS ELECTORALES

Del análisis de todos los tipos penales electorales tenemos que su forma de comisión es dolosa, son de persecución oficiosa y ninguno de ellos es considerado grave por la Constitución política o el Código Nacional de Procedimientos Penales, situación que sin duda incide en el ánimo de la sociedad sobre la actuación de la FEPADE. No obstante, lo anterior debe concientizarse a la sociedad para reconocer su trabajo de investigación y que el hecho de que el o los imputados no se encuentren en prisión, ello no significa que la investigación sigue su curso y en caso de tener elementos para ejercitar la acción penal

en su momento se le impondrán a ellos las medidas cautelares conducentes, en atención al nuevo sistema de justicia penal que impera en nuestro país.

Por otro lado, en el tipo penal previsto en el artículo 7º fracción I — vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley— se encuentra el elemento subjetivo específico “a sabiendas” el cual es de difícil comprobación debido a que el sujeto activo del delito debe tener conocimiento sobre su ilegal proceder. En la fracción III se sugiere complementar el tipo penal en virtud de que en el supuesto de que el proselitismo realizado fuera de la casilla o en otro lugar no sería considerado como delito. El supuesto de la fracción IV debe ser complementado en virtud de que solamente se castiga la acción de pedir evidencia pero cuando esta es aportada de manera voluntaria por el pasivo del delito tampoco es considerada como delito. El tipo penal previsto en la fracción V se considera que debe ser reformado toda vez que la acción de recoger credenciales para votar no forzosamente puede constituir delito, máxime si la entrega fue voluntaria por los titulares de la credenciales para votar. El supuesto previsto en la fracción VI se infiere que es con fines electorales, aunque no es específico y puede darse de una retención accidental (por ejemplo aquella realizada por alguna institución bancaria o comercial) la cual no podría ser considerada como delito pues no habría dolo. El tipo previsto en la fracción VIII se considera que la evidencia proporcionada de manera voluntaria no puede ser considerada como delito. El tipo de la fracción X será de difícil comprobación por la finalidad del tipo, esto es influir

en el sentido del voto, pues si alguna persona aporta un transporte para que sus vecinos puedan ir a votar no podría considerarse delito.

Por lo que hace al delito previsto en el artículo 9º fracción I puede también cometerse por terceras personas, por lo que el órgano investigador no debe constreñirse a la comisión del hecho sino de los autores del delito, ya sean intelectuales o materiales.

En suma, se puede decir que el presente artículo constituye solo una aproximación en el obligado análisis que deberá realizarse en torno a esta normativa penal en materia electoral, con el fin de poder determinar su alcance y las correspondientes áreas de oportunidad que presenta.

Para tal efecto se estima que el próximo proceso electoral constituirá un gran examen para comprobar la eficacia de esta ley penal electoral, a efecto de poder determinar si los tipos penales previstos son los adecuados o es necesario perfeccionarlos, si se requieren tipificar otras conductas delictivas, así como verificar la capacidad institucional para prevenir, combatir y sancionar este tipo de conductas.

De igual forma se deberá observar la aplicación de esta ley penal electoral en función del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, así como la utilización de figuras de este sistema, con el fin de lograr mayor eficacia, transparencia y pronto desahogo en cuanto a la procuración e impartición de justicia electoral.

Los retos que se vislumbran en virtud del próximo proceso electoral son muchos y con dimensiones exponenciales, por lo que es deseable que el entramado legal en torno a la justicia penal

en materia electoral, cumpla con las expectativas que fueron en ellas depositadas, previniendo de manera eficaz la comisión de delitos electorales y sancionando efectivamente toda conducta que atente con los valores universales del sufragio y la libre expresión de la voluntad ciudadana en materia política.

VI. FUENTES DE CONSULTA

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Código Penal Federal.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

Decreto que reforma diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de julio de 1994.

Jiménez Martínez, J. (2005). *Manual de Derecho Penal Mexicano*. México: edición propia.

Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 1993.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación*. México: IUS. 1917-2018.