



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN I, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES, RESPECTO A LA HIPÓTESIS “A QUIEN PARTICIPE EN LA EXPEDICIÓN ILÍCITA DE UNA O MÁS CREDENCIALES PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA.”

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

ERICK BRAYAN AMEZCUA PÉREZ

ASESOR: MTRO. VÍCTOR SANTIAGO SERRANO CONTRERAS



CD. UNIVERSITARIA, D. F. 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A dios, por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.

A mis padres, por el esfuerzo que día a día dedicaron a mis estudios para realizarme como abogado, brindándome el apoyo económico y moral necesario para culminar mi sueño de ser profesional, depositando toda su confianza en mí, ya que jamás dudaron de mi capacidad, llevándome por un camino de honradez, humildad, respeto y amor por lo que me siento orgulloso de pertenecer a esta hermosa familia.

A mi esposa, por su confianza y amor que en todo momento me demuestra, brindándome su apreciable apoyo para cumplir mis sueños.

A mi asesor de tesis, Mtro. Víctor Santiago Serrano Contreras por su gran apoyo y motivación para la culminación del presente trabajo de investigación.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y en especial a la Facultad de Derecho por permitirme ser parte de la institución, brindándome una de las experiencias más dichosas de vida, contribuyendo en mi educación, permitiéndome pertenecer a una generación de triunfadores y gente productiva para el país.

**PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN I, PÁRRAFO
PRIMERO, DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES,
RESPECTO A LA HIPÓTESIS “A QUIEN PARTICIPE EN LA EXPEDICIÓN ILÍCITA
DE UNA O MÁS CREDENCIALES PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA.”**

Introducción **I**

Capítulo 1

Marco teórico conceptual

1.1. Democracia	1
1.2. Derecho Electoral	5
1.2.1. Aspectos Constitucionales del Derecho Electoral	14
1.2.2. Reformas Constitucionales en Materia Electoral	20
1.3. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	24
1.4. Los Procesos Electorales Federales en México	26
1.5. Derecho Penal Electoral	30
1.6. Ley General en Materia de Delitos Electorales	35
1.7. Código Nacional de Procedimientos Penales	40

Capítulo 2

Autoridades Electorales en México

2.1. Instituto Nacional Electoral	44
2.1.1. Antecedentes	45
2.1.2. Objetivo	49
2.1.3. Facultades y funciones	52
2.1.4. Estructura	55
2.2. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República	57
2.1.1. Antecedentes	58

2.2.2. Objetivo	59
2.2.3. Facultades y funciones	60
2.2.4. Estructura	62
2.3. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	63
2.3.1. Antecedentes	64
2.3.2. Objetivo	68
2.3.3. Facultades y funciones	69
2.3.4. Estructura	71

Capítulo 3

Generalidades para comprender los delitos electorales

3.1. Naturaleza jurídica	76
3.2. Definición de delito	78
3.3. Definición de delito electoral	80
3.4. Aspectos comunes para discernir los delitos electorales	81
3.4.1. Registro Federal de Electores	82
3.4.1.1. Concepto	83
3.4.1.2. Facultades y funciones	85
3.4.1.3. Estructura	87
3.4.2. Padrón Electoral	88
3.4.2.1. Concepto	89
3.4.2.2. Cómo se integra el Padrón Electoral	90
3.4.2.3. Funcionamiento	92
3.4.3. Credencial para votar con fotografía	94
3.4.3.1. Concepto y evolución	95
3.4.3.2. Elementos que integran la credencial para votar con fotografía	100
3.4.3.3. Requisitos para el trámite de la credencial para votar con fotografía	102
3.4.4. Listas Nominales	104
3.4.4.1. Concepto	104
3.4.4.2. Cómo se forman las Listas Nominales	105
3.4.4.3. Funcionamiento	106

Capítulo 4

Análisis del artículo 13, fracción I, párrafo primero, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, específicamente sobre la hipótesis en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía”

4.1. Artículo 13 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales	108
4.2. Clasificación del delito de participación en la expedición ilícita de credenciales para votar	111
4.2.1. En función de su gravedad	112
4.2.2. Según la conducta del agente	114
4.2.3. Por el resultado	115
4.2.4. Por el daño que causa	115
4.2.5. Por su duración	116
4.2.6. Por el elemento interno o culpabilidad	118
4.2.7. Por su estructura	119
4.2.8. Por el número de sujetos	120
4.2.9. Por su forma de persecución	120
4.2.10. En función de su materia	122
4.3. Consecuencias políticas que ocasiona la comisión del delito	123
4.3.1. Daños a la sociedad y a la democracia electoral	126
4.3.2. Falta de certeza y validez de los procesos electorales federales y locales	129
4.4. Consecuencias penales del delito	133
4.4.1. Razones por las cuales se debe aumentar la sanción del delito	135
Conclusiones	154
Propuesta	158
Bibliografía	161

Introducción

En este trabajo de investigación destacaremos principalmente lo importante que es la democracia en nuestro país, lo anterior es así por constituirnos en una República cuyo régimen político es democrático y se encuentra regulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo esta nuestra Ley Suprema.

Es muy controvertido el tema de la democracia, sin embargo debemos de tener presente que gracias a esta, obtuvimos un gobierno en el cual, hombres y mujeres podemos participar, tanto mayorías como minorías, respetando en todo momento las decisiones tomadas por los ciudadanos mediante votaciones en los procesos electorales.

Al destacar la importancia de nuestro régimen político, es necesario que tomemos en cuenta que nuestra sociedad se encuentra evolucionando tras el paso del tiempo, por lo que la democracia debe adaptarse y perfeccionarse sanando las deficiencias que surjan en nuestra sociedad, tratando de garantizar que las decisiones tomadas por los ciudadanos en cuestión de elegibilidad de su representante se sigan respetando.

En apoyo a lo anterior, contamos con diversas ramas del derecho que van a velar por los intereses de la sociedad, sancionando las conductas que provoquen desavenencias entre los ciudadanos a través de diversas autoridades, encontrándonos con el Derecho Electoral y el Derecho Penal como principales influyentes.

Es necesario aplicar el derecho electoral y el derecho penal en los procesos electorales, esto es así, porque en ellos se encuentra el trabajo de planeación y elaboración de los mismos por parte del Instituto Nacional Electoral, el cual debe

de garantizar los resultados que emanen de las decisiones de los ciudadanos que ejercen su derecho al sufragio.

En México la problemática de garantizar los resultados de los procesos electorales cada vez es más importante y exigida por los ciudadanos, ya que vivimos en una democracia, la cual ha sido dañada significativamente por la comisión de actos ilícitos en materia electoral por no respetar las decisiones emitidas por los votantes.

Sin embargo, el tema de los delitos electorales ha sido poco estudiado por los expertos en Derecho Penal, no obstante que día a día van en aumento la comisión de dichos delitos, lo que se puede observar en las estadísticas de los reportes mensuales y anuales que elabora la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República.

No obstante que estamos regidos por una democracia, pocos son los que se preocupan por conservarla al respetar los preceptos constitucionales en los procesos electorales.

Por lo anterior, es importante el estudio a la ley que castiga los actos ilícitos cometidos por diversos sujetos como lo son los partidos políticos, los ciudadanos o los funcionarios electorales, misma que lleva por nombre Ley General en Materia de Delitos Electorales, en ella encontraremos las disposiciones que regulan los hechos que dañan la materia electoral.

Ahora bien, al observar el incremento de la comisión de delitos electorales y en lo particular de la expedición ilícita de credenciales para votar, nos podemos percatar de que las sanciones no son las adecuadas, ya que si lo fueran, no existirían tantos asuntos investigados por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República por las denuncias realizadas por ciudadanos o políticos.

Por lo anterior, surgen las deficiencias de la Ley o como se le llama dogmáticamente “Lagunas del Derecho”, las cuales se pueden subsanar con el trabajo de nuestros legisladores siempre y cuando exista una observación forzosa a la evolución de nuestra sociedad, asimismo se pueden subsanar con este tipo de trabajos los problemas que enfrenta día con día nuestra sociedad.

Pasando al tema de la afectación a la democracia es menester destacar que nos encontramos en una forma de organización social que atribuye la titularidad del poder al pueblo, por lo que en sentido estricto, la democracia es una forma de organización del Estado en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por los ciudadanos mediante mecanismos de participación directa o indirecta que confieren legitimidad a sus representantes.

Es considerable destacar que en nuestro régimen político la Credencial para Votar con fotografía asume un papel muy importante, por ser un instrumento de identificación ciudadana que garantiza el ejercicio del derecho al sufragio por así facultarlo la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta credencial es exclusiva de los mexicanos y, para evitar falsificaciones en el momento de votar, cuenta con elementos de seguridad, no obstante de funcionar para realizar diversos trámites formales y legales ante instituciones gubernamentales.

Por lo que, al expedir credenciales para votar a favor de una sola persona pero con diferentes datos como lo son nombre, fecha de nacimiento y domicilio, se incurre en un delito de carácter electoral, mismo que se encuentra regulado en el artículo 13 de nuestra citada Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Atendiendo los daños que causa el delito en mención, se puede observar que la sanción impuesta a los sujetos que cometen dicho acto ilícito, no es

suficiente, por ser el quebrantamiento más denunciado por partidos políticos y ciudadanos e indagado por la tan citada Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República.

De lo anterior se desprende que si aplicamos una sanción más alta en el artículo 13 fracción I de la citada Ley General en Materia de Delitos Electorales en referencia al delito de participación en la expedición ilícita de credenciales para votar con fotografía, los sujetos que traten de violentar dicho precepto no serán tan constantes y también se vería reflejado en la garantía a los ciudadanos de que las elecciones locales o federales son transparentes y velan por los principios de certeza, legalidad, validez y equidad fundamentalmente.

Es por ello que en esta investigación, le transmitiremos la gran problemática en que se encuentra nuestro país, la cual se ve reflejada con las estadísticas que rinde anualmente la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, afectando nuestro régimen político con actos que infringen las normas especializadas en materia electoral.

CAPÍTULO 1

“MARCO TEORICO CONCEPTUAL”

1.1 Democracia

Para comenzar a hablar de la democracia, es menester tener conocimiento de que la palabra “Democracia” abastece diversos campos del Derecho, la mayoría de las personas asocian esta palabra con fines políticos, pero también existen fines sociales para la buena convivencia, así como fines de carácter económico, ya que al percibir y entender la verdadera aplicabilidad de la democracia se tomarían las decisiones en beneficio de la sociedad o sociedades de carácter democrático.

Lo anterior sin tomar solo en cuenta los intereses de los representantes de la sociedad como lo es actualmente en nuestro país, en donde un representante no es una persona que acata las instrucciones del pueblo que lo eligió para determinados fines, sino por lo contrario adoptan el carácter de autoridades con poderes políticos, sociales y económicos, ignorando las deficiencias de los gobernados como hoy se les conoce a los ciudadanos.

Asimismo, cuando nosotros tenemos en mente la palabra democracia, inmediatamente aflora una serie de cadenas de figuras, por ejemplo, los partidos políticos, las elecciones, los candidatos, las campañas, las encuestas, los sondeos, los spots, pero nada de esto es importante para la democracia, todos estos son adjetivos, son agregados que a veces, sustituyen a lo que es verdaderamente esencial y de mayor importancia.

Para el entendimiento de este Capítulo nos remontaremos a la forma de entender la democracia en ciudades antiguas como lo es Grecia, en la cual la

democracia es aquel gobierno en el que cada ciudadano o cada *polites* es un legislador.

Existen dos términos a los que debemos aludir, los cuales son: la *koiné* y la *ídios*, en donde la primera era lo general y la segunda era lo particular desglosándose de estas dos la palabra *idiosincrasia*.¹

Visto lo anterior, existe una crítica en la cual el Instituto Federal Electoral hace mención a la importancia de la *ídios* y la *koiné*, en el cual dice lo siguiente: *“Sería bueno que ciudadanos, partidos políticos y todo lo que está alrededor de la política, dejaran de ser la ídios para pasar a ser la koiné, eso es lo que le está faltando a la democracia. La democracia no se puede realizar si no hay alguien o algunos que piensen por el interés general, no solamente por el interés particular.”*²

De lo anterior se desprende que si bien es cierto la democracia es un régimen en el cual todos los ciudadanos pueden participar en las decisiones gubernamentales, principalmente en las elecciones de candidatos para la representatividad de un país o de una determinada porción de terreno, encontrando en este último representantes estatales y municipales, es necesario tomar en consideración a los ciudadanos para efectos de carácter económico como lo es el cobro de impuestos.

Claramente podemos apreciar que los representantes como lo describo con anterioridad solo perciben las decisiones en beneficio de ellos mismos, esto es de interés particular y no general.

¹ Cfr. Fernández Santillán, José, *“Conferencia magistral, La Necesidad de una Cultura Democrática” en, Democracia, Participación Ciudadana y Justicia Electoral, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2010, pág. 135.*

² García Nieto, Héctor Rosendo Ulises (coord.) *Democracia, Participación Ciudadana y Justicia Electoral, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2010, pág. 135.*

Siguiendo con esta guisa, es importante hacer énfasis a que la democracia no son solamente partidos políticos, elecciones, candidatos, campañas, encuestas, spots, etcétera, por eso afirmaba con toda razón Rousseau, padre de la democracia moderna, que debe ser el gobierno de la opinión pública y acatando lo expresado, la verdadera democracia es la participación de todos los ciudadanos sin discriminar a ninguno.³

Sin embargo, los políticos se encargan de que la democracia sea una forma de gobierno de la opinión publicada, ya que los políticos se hacen valer de medios de radio, televisión, periódicos o medios electrónicos, para mostrar a los ciudadanos lo que mejor le convenga al gobernante o bien al partido político al que se encuentra afiliado, ignorando lo que el padre de la democracia observó, toda vez que la opinión pública debe ser expresada por todos los ciudadanos.

Es importante señalar que la democracia no es el gobierno de las mayorías, es una idea absolutamente falsa, el mayor grado de democraticidad es cuando conviven mayoría y minoría, y la minoría tiene la posibilidad de transformarse en el siguiente periodo en mayoría, esto es tomar en cuenta también lo que la minoría necesita y elige.

El régimen político que actualmente tenemos en nuestro país solo toma en cuenta lo que la mayoría decide, y siguiendo lo anterior no existiría un presidente sino existirían varios representantes, los cuales tendrían que velar por los intereses de sus representados, habiendo diversas controversias en la toma de decisiones.

³ Cfr. Jaques Rousseau, Jean, *El contrato Social*, Trad. De Dr Doppelheim, Ed. Jorge A. Mestas, Ediciones Escolares, España 1999, pág. 72.

Entonces, lo que sucede es que, para que haya comunicación entre mayoría y minoría se necesita el compromiso, el acuerdo y la negociación. Por eso, Hans Kelsen, un gran jurista que además tiene una gran obra política, decía que el compromiso forma una parte fundamental de la democracia, porque a través del compromiso la mayoría y la minoría se pueden poner de acuerdo.⁴

De lo anteriormente expuesto podemos percibir que la democracia es el gobierno de todos, mayoría y minoría incluidas; eso es lo que define a la democracia, es tan importante el consenso como el disenso, es decir, respetar las dos partes, la mayoría y las minorías.

Por su parte James Harrington dice que las elecciones pueden ser democráticas, a condición de que en un determinado periodo se le dé tiempo suficiente a un grupo, a un partido, para mostrar que hizo bien las cosas. Si no las hizo bien, entonces se le puede retirar la confianza y luego escoger a otro.⁵

Por tanto, un requisito indispensable de la democracia es que haya dos alternativas entre las cuales elegir, porque si no, de otra manera, si hubiera un solo partido, por más que no se votara no se quitaría del poder a ese partido, y si hubiera dos o más partidos, éstos deberían encontrarse en igualdad de condiciones.⁶

Visto lo anterior, es bueno darle tiempo al partido político por el cual voto la mayoría, y esto funcionaría de maravilla siempre y cuando los representantes tuvieran el compromiso de abastecer las necesidades de los ciudadanos y no solo

⁴ Cfr. Kelsen, Hans, *Esencia de la Democracia, Forma del Estado y filosofía*, trad. Rafael Luengo Tapia y Luis Legas y Lacambra, Ed. Coyoacán, S.A. de C.V., México, 2005, pág. 87.

⁵ Cfr. Harrington, James, *La República de Océana*, Trad. De Enrique Díez-Canedo, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pág. 112.

⁶ ídem

abastecer las necesidades propias, debiendo tomar en cuenta que una sociedad siempre está evolucionando y van cambiando los modos y costumbres de vida.

El régimen democrático como se ha ido señalando en el transcurso de este trabajo, es ante todo un régimen de transformación, esto se puede percibir porque la sociedad tras el paso del tiempo tiende a tener diversos cambios mismos que pueden ser buenos y/o malos, y este tipo de regímenes tienen la necesidad de estar actualizándose para poder sanar las deficiencias que vayan surgiendo en la sociedad, evitando controversias y subsanando las lagunas habidas y por haber.

De lo descrito con anterioridad, podemos definir a la democracia como el régimen político-social que le permite a todos los ciudadanos participar en la toma de decisiones de cualquier índole general, así como elegir y revocar de sus poderes a sus representantes, con el objetivo de perseguir el buen fin de la ciudadanía sin discriminar a las minorías.

1.2 Derecho Electoral

Para comenzar a entender que es el Derecho Electoral, debemos de percatarnos de lo siguiente; como todo Derecho tiene como objetivo regular una materia en particular, tratándose de un conjunto de normas, en este caso referidas al fenómeno electoral que aludimos.

Dado lo cual, la palabra Electoral según el Diccionario de la Real Academia Española, es un adjetivo que hace referencia a los electores, elecciones, y electorado, siendo este último el conjunto de electores de un país o circunscripción; por otra parte, elector o electora es quien elige o tiene derecho a potestad de elegir, o persona que tiene las condiciones y capacidades legales para votar.⁷

⁷ Véase, <http://lema.rae.es/drae/?val=electoral>

Por su parte Cotteret y Emeri caracterizan el Derecho Electoral como “el conjunto de reglas destinadas a definir la cualidad del ciudadano, diferenciar los diversos tipos de elecciones y reglamentar el desarrollo del escrutinio. Estas reglas varían en el espacio y en el tiempo, pues son un reflejo de la naturaleza profunda de los regímenes políticos que las aplican”.⁸

Continuando con el estudio del presente tema, Rubén Hernández Valle comienza desde una descripción inicial según la cual “el Derecho electoral abarca todo el conjunto de normas, escritas y no escritas, que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos y las diversas formas de participación política”.⁹

Siguiendo con esta guisa de ideas, Francisco Berlín Valenzuela nos proporciona un concepto con el cual me identifiqué, por hace notar que: “el Derecho electoral en la actualidad tiene un doble contenido, siendo electivo en cuanto recogen las reglas concernientes al régimen de elección de los gobernantes; en lo referente a la participación y control hace intervenir al pueblo en las decisiones de los gobernantes y eventualmente en la supervisión de sus actos”.¹⁰

Con lo anterior, podemos descartar que el Derecho Electoral regula en esencia la expresión de la voluntad ciudadana para elegir o destituir a los titulares de funciones públicas que representan a la misma sociedad y no solo eso sino que también la administran, y se ocupan para aprobar o rechazar una determinada medida gubernativa efectuada por medio de la emisión de votos.

⁸ Jean Marie Cotteret y Claude Emeri, “*Los sistemas electorales*”, Ed. Oikos-Tau, Barcelona, 1973, págs. 12 y 13.

⁹ Cfr. <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1994-01-004-025.pdf>

¹⁰ Berlín Valenzuela, Francisco, “*El Derecho Electoral: instrumento normativo de la democracia*”, Ed. Porrúa, México, 1980, pág. 186.

Tomando en consideración lo anterior, podemos observar los asuntos que deben ser regulados por el Derecho Electoral, como lo son: el acto de votar; las condiciones específicas para ejercer este derecho; los procedimientos para recibir y contar los votos; los métodos para determinar a los ganadores de la elección verificando que se cumplan los requisitos constitucionales para su elegibilidad, y demás que contemple la ley.

Debe considerarse como parte del Derecho Electoral toda normatividad aplicable a la formación y funcionamiento de los partidos políticos, los lineamientos para sus documentos básicos, reglas internas, prerrogativas que se les otorgan y los métodos de control para su ejercicio, principalmente respecto del financiamiento que reciben y de su acceso a los medios electrónicos de la misma forma, los mecanismos para el registro de candidatos y la realización de la campaña.

Antes de concluir con una definición propia, aludimos lo contemplado por el Lic. Enrique Figueroa Alfonso, el cual señala que el “Derecho Electoral es el conjunto de preceptos constitucionales que contienen decisiones políticas y jurídicas básicas de carácter electoral desarrolladas por las leyes ordinarias, y expresado en acuerdos de autoridades administrativas electorales y tesis de interpretación obligatoria emitidas por autoridades de índole jurisdiccional electoral.”¹¹

No podemos dejar de observar que el Derecho Electoral es una rama del Derecho Constitucional, dotado de autonomía que regula los procesos en los que los ciudadanos organizados como electores, facilitan integrar los órganos del Gobierno del Estado en forma periódica para sustituir a sus representantes y su

¹¹ Figueroa Alonso, Enrique, *Derecho Electoral*, Editorial IURE editores S.A. de C.V., México, 2009, pág. 42.

intervención en la función legislativa con diversas modalidades, como iniciativas, referéndum o sufragio.

En consecuencia, podemos definir el Derecho Electoral como el conjunto de normas que regulan la emisión, recepción y cómputo del voto ciudadano tendiente a elegir o destituir autoridades o a participar en decisiones gubernativas; la formación y operación de los partidos políticos; el funcionamiento y control Interno de las autoridades electorales y los métodos de resolución de conflictos de carácter electoral.

Al contemplar una definición descriptiva del derecho, es importante entenderlo como: el conjunto de normas dictadas por la autoridad pública, dirigidas a los ciudadanos, que establecen derechos y obligaciones, las cuales se pueden hacer cumplir aun en contra de la voluntad de los destinatarios.

De lo anterior podemos conceptualizar también al Derecho Electoral como el conjunto de normas dictadas por una autoridad, con la finalidad de regular la emisión, recepción y cómputo del voto ciudadano, así como el procedimiento que de ellas devengan, velando por el interés público, jurídico-político y económico del país, no obstante de regular el funcionamiento de las Instituciones y autoridades electorales, teniendo la característica de ser autónomos.

Las autoridades que se encuentran actualmente reguladas por el Derecho Electoral son el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Nacional Electoral (INE) por decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero del 2014, mismo que se estudiará en el Transcurso de esta investigación.

Las Autoridades citadas con anterioridad forman parte del esquema que se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser la norma encargada de regular todo órgano Jurisdiccional y es claro que las bases de nuestro sistema electoral forman parte del Derecho Constitucional, por lo que partiendo de esos cimientos, se edifica una nueva disciplina jurídica mediante el desarrollo de los principios básicos.

Como toda rama del Derecho existen diversos principios los cuales ayudaran a comprender mejor el presente tema y trabajo, los cuales se transcriben a continuación:

1) Principio de mayoría: Un principio esencial de este Derecho es el de mayoría. Está vinculado con el sistema democrático que sustenta la ideología liberal, según la cual el derecho de gobernar sólo puede derivar del consentimiento de los gobernados. Dada la imposibilidad, en términos generales, de que unánimemente se acepte al gobernante, su legitimidad debe derivar de la voluntad mayoritaria.

2) Principio de representación proporcional: Este principio significó una corrección al principio de mayoría, pero siempre actúa en combinación con él. La idea que lo inspira es que un cuerpo colegiado representativo debe estar conformado de modo que sus miembros reflejen la composición del electorado, a fin de que cada corriente normalmente constituida en partido político, cuente con un número de lugares en la asamblea de que se trate, proporcional al número de votos recibido.

3) Principio de universalidad del sufragio: Responde a la idea de que todos los que cumplen requisitos mínimos de edad, deben poder participar con independencia de cualesquiera otras características subjetivas, como la

posesión de riquezas o de conocimientos, o la pertenencia a un género determinado.

4) Principio de libertad del voto: Se refiere a que no deben existir condicionamientos o presiones de ningún tipo sobre la persona que emite el sufragio, este principio en ocasiones se encuentra viciado por diversos actos de los partidos políticos, condicionando a los electores, abusando de las circunstancias económicas de los mismos.

5) Principio de secrecía del voto: Tiene por objeto garantizar la libertad del voto. El sufragio secreto implica que no se conozca, sin consentimiento del votante, el sentido en el que manifestó su voluntad. El secreto del voto es una garantía a favor del votante, pero no una obligación que le impida manifestar en público cómo piensa votar o en qué sentido ha votado.

6) Principio de una persona, un voto: Significa que todos los ciudadanos deben valer lo mismo y que el voto de uno no debe tener más peso o influencia que el de otro, o bien que nadie pueda emitir más de un voto a favor de un representante, por lo que de no ser así afectaría la democracia.

7) Principio de inmediatez del sufragio: Significa que no exista ningún elector intermediario entre el sufragante y la autoridad que debe surgir de los comicios.

8) Principio de personalidad e intrasferibilidad del derecho de voto: Este principio no está expresamente señalado en el texto constitucional pero consiste en que el lector no puede ceder su derecho de votar, a ninguna persona.

9) Principio de libertad de la elección: El carácter libre de las elecciones alude a un fenómeno colectivo consistente en que tanto quienes participan en la organización de la elección, como el electorado, desarrollen su actividad en un ambiente libre de presiones, amenazas o limitaciones de hecho que coarten la actividad de la sociedad en relación con el proceso electoral.

10) Principio de autenticidad de la elección: Consistente en que realmente haya la posibilidad de escoger entre varias opciones para seleccionar a los representantes populares y a los gobernantes, así como que se garantice una razonable igualdad de oportunidades, para que quienes lo deseen puedan organizarse a fin de intervenir en el proceso o postularse como candidatos.

11) Principio de periodicidad de la elección: En el término periodicidad queda implícita una realización relativamente frecuente de las consultas a la ciudadanía para renovar a los gobernantes.

12) Principio de certeza: Este principio alude a la aceptación gramatical de conocimiento seguro y claro de algo. Ello significa que los procedimientos electorales deben buscar ese conocimiento, a fin de que la ciudadanía esté consciente de sus derechos y haya un punto en que los actos de las autoridades, con independencia de que en algún momento previo puedan ser impugnados, queden firmemente asentados para que todos sepan a qué atenerse y los resultados de la elección sean claros e indubitables.

13) Principio de legalidad: Implica el estricto apego a la ley por parte de las autoridades y los participantes en el proceso electoral en todos sus actos. Se debe acatar lo establecido por nuestra Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, bajo de la inspección de las Instituciones Electorales actuales.

14) Principio de independencia: Consiste en que la autoridad electoral actúe sin sujeción a ninguna voluntad diferente, sea de los órganos del Estado o de cualquier otro poder fáctico.

15) Principio de objetividad: Principio que impone a las autoridades electorales la obligación de actuar apegándose a los hechos, apreciándolos de manera desinteresada y ajena a cualquier apasionamiento o inclinación particular, este principio nos establece que debe de existir equidad de las autoridades hacia los partidos políticos, enfocándose a ordenar lo que la legislación establece así como lo que es mejor para la sociedad, sin tener intereses particulares.

16) Principio de profesionalismo: Este principio no se encuentra expresamente señalado como tal, pero se desprende del texto constitucional cuando indica que la autoridad electoral debe ser profesional en su desempeño.

17) Principio de imparcialidad: Como principio de actuación debe exigirse a toda autoridad, sea o no electoral, a fin de que beneficie o perjudique mediante una acción indebida o ilegal a ninguno de los participantes en la contienda electoral.

18) Principio de equidad: Consiste en considerar las condiciones específicas de los participantes en el proceso electoral, de acuerdo con factores que permitan una competencia equilibrada, procurando evitar la concesión de ventajas o la imposición de obstáculos a los competidores.

19) Principio de equidad de género: Tiene por objeto garantizar el acceso de las mujeres, cuyas oportunidades habían sido tradicionalmente limitadas, a los cargos de elección popular, sin embargo actualmente su voto tiene el mismo valor que el de los hombres, observándolas en ocasiones con cargos políticos importantes.

20) Principio de definitividad: En determinadas circunstancias se puede hacer referencia a la definitividad del acto en el sentido de que ya no exista la posibilidad de impugnarlo en cierto ámbito de competencia como el de una entidad federativa, por ejemplo, pero aún se pueda interponer un recurso ante la autoridad jurisdiccional federal.¹²

Para culminar con este tema, podemos citar a J. Eduardo Andrade Sánchez, quien nos dice que el objeto del Derecho Electoral es principalmente la regulación del proceso electoral, el cual se puede descomponer en distintas fases, una primera tiene que ver con los fundamentos constitucionales del sistema, los cuales abarcan:

- “Las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía.
- Los principios que rigen el sistema electoral y la emisión del voto.
- Los requisitos de elegibilidad para los cargos públicos.
- El régimen jurídico básico de tales organizaciones, sus prerrogativas y obligaciones.
- La conformación y atribuciones de las autoridades electorales.
- Las bases para la organización del proceso.
- Los métodos para la asignación de cargos a partir de los resultados (formulas electorales).

¹² Cfr. Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Electoral*, Editorial OXFORD, México, 2010, pág. 18 a 23.

- Los métodos para sancionar las infracciones y resolver los conflictos en materia electoral.”¹³

1.2.1 Aspectos Constitucionales del Derecho Electoral

Para poder comenzar a describir el fundamento constitucional del derecho electoral, debemos entender que la constitución como expresión soberana del pueblo se convierte en la máxima legislación del Estado de Derecho, es la ley fundamental o ley primaria que organiza la estructura de un estado, lo anterior se logra estableciendo los órganos de poder y su funcionamiento, así como los derechos fundamentales de las personas, cuyos preceptos deberán desarrollarse en leyes ordinarias.

Es importante tomar en consideración lo establecido por el jurista Hans Kelsen, el cual parte de la tan famosa pirámide legislativa, configurando la teoría del orden jerárquico del derecho y proclama la supremacía de la Carta Magna, la cual es reconocida en el artículo 133 de la misma norma suprema, mismo que a la letra dice:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”¹⁴

¹³ Cfr. *Ibidem*. pág. 14

¹⁴ Artículo 133. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>. 12 de mayo de 2015, 18:00.

Después de considerar el orden jerárquico descrito con anterioridad, debe entenderse que la supremacía de la Constitución es un principio básico del derecho y consiste en que esta no puede ser contravenida por ningún ordenamiento jurídico dentro del sistema jurídico nacional, sino por el contrario, todos los ordenamientos habidos y por haber deben de someterse a lo establecido por nuestra constitución mexicana.

Lo anterior es así, toda vez que el estado se encuentra estrictamente regulado por nuestra máxima legislación, como también es conocida nuestra Constitución Mexicana, y dicha supremacía se fundamenta y se reitera en el Artículo 40 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho precepto legal, señala la voluntad de los ciudadanos mexicanos para vivir en una República, democrática, representativa y federal, lo que para mejor entendimiento, conceptualizaremos propiamente con apoyo en el Diccionario de la Real Academia Española, de la siguiente manera:

a) República: Es la forma de organización del Estado, donde la máxima Autoridad es elegida por los ciudadanos, renovándose periódicamente los integrantes del poder político y no de manera hereditaria como lo que sucedía en la monarquía, lo anterior siempre buscando el mejor gobierno representativo de los ciudadanos.

b) Representativa: Los políticos elegidos por los ciudadanos tendrán el carácter de representantes y actuarán en nombre del pueblo y por cuenta de este, decidiendo el mejor proveer de sus gobernados, es algo en lo que se debe de trabajar para lograr que los gobernadores conozcan de las necesidades de sus representados y en base a eso puedan tomar las mejores decisiones.

c) Democrática: Las decisiones serán tomadas por los ciudadanos al elegir sus representantes mediante votaciones, no existe la imposición y los resultados que emitan las Autoridades Electorales se desprenderán del conteo de los sufragios emitidos por los ciudadanos, respetando a las mayorías y minorías, sin discriminar a ninguna persona.

d) Federal: Es considerado de tal forma por integrarse de Estados político-geográficos, dotados de autonomía para la solución de controversias de su competencia, lo anterior fundamentado en nuestra Constitución Mexicana, aludiendo a los artículos 73, 115 y 124, los cuales se transcriben a continuación:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal “...”

Artículo 115: Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: “...”

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”¹⁵

Visto lo anterior, podemos observar que en nuestro artículo 124 Constitucional se fija el ámbito competencial de las entidades, como se puede percibir en nuestra Legislación Suprema en el arábigo 73, así mismo el numeral 115 denota la democracia indirecta, la cual es aquella que no se ejerce

¹⁵ Cfr. Artículos 73, 115, 124. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.

directamente, esto significa que el pueblo ejerce los puestos públicos por medio de sus representantes.

Se reitera la existencia del Estado federal y la supremacía de la Constitución Mexicana sobre todas las legislaciones de las entidades federativas, y en consecuencia por arriba de las demás legislaciones.

Podemos darnos cuenta en las siguientes disposiciones de los requisitos administrativos para poder obtener un control político y conformar las instituciones o dependencias que se encargan de velar por el funcionamiento del país; en lo referente al artículo 41 de la Constitución, observamos el pacto federal así como la existencia de los partidos políticos, el INE y el TRIFE.

Continuando con esta guisa, el artículo 49 indica la división de poderes como lo es Ejecutivo, Legislativo y Judicial; atendiendo a lo correspondiente por el arábigo 51, podemos encontrar la Cámara de Diputados; así como, el artículo 52 establece el número de Diputados, los cuales son 300 por mayoría y 200 por representación proporcional; el numeral 55 señala los requisitos para ser Diputado; en el artículo 56 encontraremos la integración de la Cámara de Senadores, electos por mayoría relativa y primera minoría; por su parte el arábigo 57 establece el caso del senador suplente; y el artículo 58 señala los requisitos para ser senador lo mismo que para diputado.

Referente al artículo 60 nos hace mención que el organismo previsto en el artículo 41 es el INE, el cual declara la validez, de las elecciones y hará el otorgamiento de constancias de designación así como remitir impugnaciones ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por otro lado, en los artículos 63, 74 y 76 de la Carta Magna se establecen las facultades del H. Congreso de la Unión que se encuentra integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores.

Específicamente, en el artículo 77, fracción IV, se establece la facultad de las Cámaras de expedir una convocatoria dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.

Continuando con el fundamento constitucional del Derecho Electoral, en lo que corresponde a la elección del presidente de la República Mexicana, nos señala el artículo 81 que “la elección del presidente será directa y en los términos en que disponga la ley electoral.”¹⁶

Por su parte, el artículo 82 establece los requisitos para ser Presidente de la República; así como, el arábigo 83 dispone la no reelección; no obstante es menester señalar que el numeral 84 menciona los requisitos para ser presidente sustituto, interino y provisional, contemplando el opúsculo 85 como cubrir la ausencia del presidente.

Asimismo, el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Tribunal Electoral es parte del Poder Judicial de la Federación.

Por otro lado, es menester señalar que en los artículos 1º y 2º de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, encontramos el fundamento

¹⁶ Cfr. Artículo 81. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit.

aplicativo al Derecho Electoral establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que se transcriben a continuación:

“Artículo 1.

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley.

“(…)”

Artículo 2.

1. Esta Ley reglamenta las normas constitucionales relativas a:

- a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;
- b) La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- c) Las reglas comunes a los procesos electorales federales y locales, y
- d) La integración de los organismos electorales.”¹⁷

¹⁷ Artículos 1-2. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf. 12 de mayo de 2015, 20:30.

1.2.2 Reformas constitucionales en materia electoral

Después de diversas deficiencias que han surgido durante las últimas elecciones, los legisladores tuvieron la necesidad de reformar diversos artículos de la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que Senadores de los partidos del PAN y PRD anunciaron la presentación de Iniciativas de Reformas a la Constitución y a las Leyes.

La reforma se turnó al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, la cual se publicó el 10 de febrero de 2014, por lo que es necesario en este trabajo hablar de su contenido, aludiendo solamente a los cambios importantes materia de la presente tesis.

Con dicha reforma se crea el Instituto Nacional Electoral, otorgándole entre otras facultades, la verificación de votaciones de los ciudadanos inscritos en las Listas Nominales, referente a las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

No obstante lo anterior, los legisladores establecen en nuestra Constitución Mexicana que el Instituto Nacional Electoral será una autoridad única para administrar el tiempo en radio y televisión que corresponda al Estado, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, así mismo, podrá poner como medida cautelar la suspensión o cancelación de manera inmediata dichas transmisiones.¹⁸

¹⁸ Cfr. *Reforma Político Electoral*, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014, 06 de Noviembre de 2014, 19:00 hrs.

Uno de los cambios que trajo consigo la reforma político-electoral es la sustitución del Instituto Federal Electoral, por el Instituto Nacional Electoral, facultándolo para investigar las infracciones e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante procedimientos expeditos establecidos en la ley.

Entre las facultades más importantes del Instituto, podemos encontrar la organización de las elecciones federales, por ser un Organismo Público y Autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, teniendo como objetivo velar por los principios rectores como lo son la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Siguiendo con este orden de ideas, tenemos que el Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia electoral, independientemente en sus decisiones y funcionamiento, sin olvidar que deberá ser profesional en su desempeño, así mismo contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, el consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará con un consejero Presidente y diez consejeros electorales.

Concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los Partidos Políticos y un Secretario Ejecutivo, los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán de personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. También contará con una Contraloría General con autonomía técnica y de gestión; además de eso, los órganos de vigilancia del Padrón Electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales, es menester señalar que las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

También contará con una oficialía electoral investida de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley, otro cambio importante y trascendental es el Consejero Presidente, en conjunto con los Consejeros Electorales, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, los cuales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos.

De igual manera el titular de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, durando en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez, dicho titular estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Otro punto importante dentro de la presente reforma son las facultades y funciones del Instituto Nacional Electoral, al cual le corresponde para los procesos electorales la capacitación electoral, la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales, el padrón y la lista de electores entre otras mismas que explicare en el capítulo correspondiente.

Sin embargo, se puede observar que los legisladores facultan al Instituto Nacional Electoral para atraer las funciones electorales de los Organismos Públicos Locales, mismos que puede llevarse a cabo por asunción o atracción, en lo que corresponde al primer supuesto, se llevara a cabo mediante petición fundada y motivada de al menos cuatro consejeros del Organismo Público Local, ante la competencia de la Secretaría Ejecutiva del Instituto.

Por lo que hace a la atracción, deberá ser formulada por al menos cuatro consejeros electorales del instituto, o bien, por la mayoría del Consejo General del Organismo Público Local, trayendo como consecuencia que el Consejo General ejerza la facultad de atracción siempre que exista la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos.

Para que el Instituto pueda asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponde a los órganos electorales locales, deberá existir alguno de los supuestos que alude el artículo 121 numeral 2, inciso a) y b) de nuestra Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No obstante lo anterior, a petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas podrá organizar las elecciones de sus dirigentes, lo anterior con la finalidad de que exista una democracia adecuada para la sociedad ya que está evolucionando conforme el paso del tiempo.

Otra de las facultades del Instituto Nacional Electoral es la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, a su vez estará a cargo del Consejo General del mismo instituto, dicho consejo no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contara con el apoyo de las autoridades federales y locales.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, será la máxima autoridad, conocerá y resolverá los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores, así como de la determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras que infrinjan las disposiciones de nuestra Constitución y de las Leyes que se encuentren Vigentes.

Entre los cambios que existen en nuestra Constitución, también podemos encontrar que los legisladores se preocuparon por garantizar unas elecciones democráticas por medio del sufragio, el cual será libre y secreto, las funciones de las autoridades electorales se llevaran a cabo con principios rectores como lo es la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

1.3 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Lo que trasciende primeramente de esta reforma es que la ley en su artículo segundo transitorio aboga al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiene por objetivo reglamentar las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos.

Regulará la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, las reglas comunes a los procesos electorales federales y locales, y la integración de los organismos electorales.

Para el cumplimiento de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales tendremos al Instituto Nacional Electoral y a los Organismos Públicos Locales, los cuales son todos los organismos Públicos Electorales de las entidades federativas, esto es el Tribunal Electoral, los Organismos Públicos Locales y las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

La aplicabilidad de la ley además de estar a cargo de los organismos y autoridades descritas con anterioridad, contarán con el apoyo de las autoridades federales, estatales y municipales, mismas que deberán prestar la colaboración necesaria para el adecuado desempeño de las funciones de las autoridades electorales establecidas por la Constitución y esta Ley.

Después de la lectura de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales me pude percatar que el contenido es similar al COFIPE supliendo el nombre de Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral, asimismo tiene la finalidad de estandarizar los procesos electorales y primordialmente reducir el poder de los Organismos Públicos Electorales, ya que antes los consejeros de dichos organismos los elegían los Congresos de los Estados, y ahora los eligen los Consejeros Electorales del INE.

Como se menciona en el primer Capítulo de este trabajo nuestra democracia está en proceso continuo de adaptación y perfeccionamiento, ya que va evolucionando la sociedad, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales consta de 493 artículos y 21 transitorios; el COFIPE constaba de 330 artículos, y 12 transitorios.

En su libro primero destaca la universalidad de su aplicación, las reglas comunes a los procesos electorales federales y locales, y la integración de los organismos electorales.

Dentro de la ley en comento se encuentra una definición que es importante aludir, la cual es de los actos anticipados de precampaña, misma que los conceptualiza como las “expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contenga llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura”.¹⁹

Lo anterior regula la existencia de un abuso por parte de los aspirantes a candidaturas que en el mayor de los casos no llegaban a ser precandidatos. Si bien eran contemplados los actos de promoción anticipados de campaña, no se

¹⁹ Artículo 3. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

contemplaba la anticipación a la precampaña, aunque muchos no la consideraban importante ni que fuera necesario pero la realidad nos dice que es definitivamente promoción de la personalidad de un sujeto o en contra del buen prestigio o reputación de otro individuo, existen diversas variantes sin embargo se ha dado en las formas de autopromoción o contra la promoción de algún individuo.

Dentro de las nuevas atribuciones de la Ley en comento podemos destacar la elección y remoción del consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral, atribuyendo asumir directamente las actividades propias de la función electoral que corresponda a los Organismos Públicos Locales así como atraer a su conocimiento cualquier asunto por su trascendencia o criterio de interpretación.²⁰

Con lo anterior queda configurado el poder absoluto del INE sobre toda la geografía nacional, los criterios serán los que considere el Consejo General sin que se requiera petición expresa de tal o cual autoridad, aunque se consideran viables.

No podemos dejar de observar que las Juntas Locales Ejecutivas del INE llevaran a cabo las funciones electorales que directamente le corresponden ejercer al instituto en los procesos electorales locales, así como, supervisar el ejercicio por parte de los Organismos Públicos Locales, de las facultades que les delegue el instituto en términos de la Constitución y de la misma Ley en comento.

1.4 Los Procesos Electorales Federales en México

Para comenzar el tema en el que predominamos, es importante entender que es el proceso Electoral, por lo que a continuación citaremos el artículo 207 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual conceptualiza de la siguiente manera:

²⁰ Artículo 32. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

“El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto Federal como de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal.”²¹

En observancia a lo anterior, se puede apreciar que el concepto de proceso electoral tiene diversos efectos jurídicos, sobre todo en materia procesal, puesto que los recursos a interponer y las autoridades que conocen de ellos, según la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral varía dependiendo si ha iniciado o no dicho proceso.

Existe una parte dentro del proceso electoral, esto es lo que conocemos como inmutabilidad de la legislación electoral, la cual no es otra cosa sino que la precisión del inicio del proceso sirve para establecer el tiempo en el que se pueden hacer reformas o leyes electorales ya que por la previsión contenida en la Fracción II del artículo 105 constitucional, mismo que a la letra dice:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
“...” Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso

²¹ Artículo 207. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.”²²

No podemos dejar de mencionar la importancia de tener en cuenta que durante el proceso electoral todos los días y horas son hábiles. Por su parte en los artículos 208 y 225 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, distingue las siguientes etapas del proceso electoral:

El proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

“a) Preparación de la elección, se inicia con la primera sesión que el Consejo General celebre durante la primera semana de septiembre del año previo en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.

b) Jornada electoral, inicia a las 8:00 horas del primer domingo de junio y concluye con la clausura de casilla.

c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones, se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los consejos distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Electoral.

d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar la Sala

²² Cfr. Artículo 105. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit.

Superior del Tribunal Electoral, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo.

Atendiendo al principio de definitividad que rige en los procesos electorales, a la conclusión de cualquiera de sus etapas o de alguno de los actos o actividades trascendentes de los órganos electorales, el Secretario Ejecutivo o el vocal ejecutivo de la junta local o distrital del Instituto, según corresponda, podrá difundir su realización y conclusión por los medios que estime pertinentes.”²³

Con lo anterior, podemos llegar a la conclusión que el proceso electoral ordinario se inicia en septiembre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En todo caso, la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

Uno de los principios que no podemos dejar de contemplar en el proceso electoral es el principio de definitividad, por el cual estarán regidos los mismos, por lo que en acato al citado principio, el Secretario Ejecutivo o el Vocal Ejecutivo de la Junta Local o Distrital del Instituto Nacional Electoral según corresponda, podrá difundir su realización y conclusión de cualquiera de sus etapas o de alguno de los actos o actividades trascendentes de los órganos electorales, por los medios que estime pertinentes.²⁴

No podemos dejar de hacer mención a la posibilidad de un proceso electoral extraordinario el cual puede ocurrir eventualmente, en caso de que se declare nula una elección o los integrantes de la formula triunfadora resultaren inelegibles.

²³ Cfr. Artículos 208, 225. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

²⁴ Cfr. Artículo 225. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

Tal supuesto, lo podemos encontrar regulado por el artículo 23 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se ordena que la convocatoria para dicha elección deberá emitirse dentro de los 45 días siguientes a la conclusión de la última etapa del proceso electoral. En caso de vacantes de miembros del Consejo de la Unión electos por el principio de mayoría relativa, la Cámara de que se trate convocara a elecciones extraordinarias.²⁵

1.5 Derecho Penal Electoral

Para poder describir y entender el derecho penal electoral, es menester entender y hacer mención a la conceptualización del derecho penal, por lo que en este trabajo de tesis citaré diversos conceptos de dicha rama del Derecho, posteriormente, podremos realizar y entender un concepto de Derecho Penal Electoral propio.

Por su parte, el jurista Cuello Calón define el derecho penal objetivamente como el conjunto de normas que determinan los delitos y las penas que el poder social impone al delincuente, también definen al derecho penal como el conjunto de principios relativos al castigo del delito, podemos apreciar que en esta definición, no encontramos todos los puntos que abarca y las finalidades del Derecho Penal.²⁶

Tenemos un concepto del Derecho Penal visto de una forma sociológica por Manzini, el cual lo describe como fenómeno social, que representa aquel conjunto de reglas de conducta sancionadas con el medio específico de la pena, que son el producto de la necesidad propia del Estado de dar a la población una disciplina coactiva y una eficaz tutela.²⁷

²⁵ Ídem.

²⁶ Cfr. Cuello Calón, Eugenio, *Derecho Penal*, 9ª edición, Ed. Nacional Editorial, S de R.L., México, 1961, pág. 7.

²⁷ Cfr. Citado por González de la Vega, René, *Derecho Penal Electoral*, 9ª edición, Ed. Porrúa, México, 2001, pág. 52.

Del concepto anterior, podemos observar que es indispensable la segura y sana convivencia de todos los ciudadanos, por ello la necesidad de aplicar el Derecho Penal, ya que a través de sus normas coercitivas inculca una disciplina y reglas que regulan los actos ilícitos, aplicando sanciones o castigos a los sujetos que atentan en contra de la sociedad, velando por la sana convivencia.

Visto lo anterior podemos percibir el surgimiento de un conflicto de las concepciones tradicionales del Derecho Penal con la idea de considerar que el punto de partida es de carácter normativo y que por tanto resulta impreciso señalar que el contenido de esta rama sea estrictamente delitos, penas y medidas de seguridad, ya que una concepción de esta naturaleza lleva al soslayo de la parte deontológica de la estructura básica de las reglas de conducta.

Sin embargo, es importante establecer un concepto propio, el cual fue tomado de las diversas definiciones citadas con anterioridad, teniendo que el Derecho Penal es el conjunto de normas de carácter coercitivo que regulan las conductas de los individuos en la comisión de un delito, facultando a la autoridad jurisdiccional para imponer una sanción de carácter económico o privativa de la libertad dependiendo de la gravedad del acto cometido.

Ahora bien, los actos que no se encuentran prohibidos por el Derecho Penal serán en su mayoría de carácter lícito, por ser de carácter justo y por ende permitidos constituyendo entonces la calidad de las conductas que cumplen con los deberes prescritos en las normas jurídicas.

En contrario al párrafo que antecede, tenemos las conductas que tienen la calidad de ilícitas, las cuales son por una parte la omisión de los actos ordenados y por la otra la ejecución de los actos prohibidos, en tanto que las conductas susceptibles de ser consideradas con la calificación de licitud son contrario sensu:

la ejecución de los actos ordenados, la omisión de los actos prohibidos y la ejecución u omisión de los actos potestativos.

Por lo que podemos entender que un acto electoral ilícito es el acto que transgrede una norma electoral, afectando el proceso electoral y por ende, el funcionamiento del mismo, por lo que debe ser y es susceptible de la imposición de una sanción. Ahora bien, Miguel Ángel Granados Atlaco considera que el ilícito electoral además de ser castigado por las Autoridades Penales imponiéndoles una pena pecuniaria de privativa de la libertad, se puede inhabilitar para desempeñar cargos públicos de uno a cinco años, e incluso la destitución del cargo.²⁸

Lo anterior implica entre otros aspectos relevantes, que existan sanciones adicionales para los servidores públicos, por considerarse que no obstante de cometer un delito de carácter electoral, también cometen faltas administrativas, sin embargo también pueden salir perjudicados los partidos políticos al nulificar su registro para participar en los procesos electorales.

No podemos dejar desapercibido que el derecho tiene como objetivo lograr que las relaciones humanas se lleven a efecto en forma pacífica, el derecho penal cumple hasta donde es posible con esa función, ya que su aplicación en caso de la comisión de delitos tiene lugar cuando ya no se pueden evitar y solo cabe la imposición de la sanción correspondiente.

Mediante este fenómeno se establecen los delitos y las penas como su legítima consecuencia. Los representantes y órganos correspondientes del Estado captan los valores medios que se requieren para la convivencia en común de la colectividad; así también, llevan a cabo la imposición de los valores propios que

²⁸ Cfr. Granados Atlaco, Miguel Ángel, *Derecho Penal Electoral Mexicano*, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 2012, pág. 251.

aseguran la subsistencia y desarrollo del Estado como tal, incorporando los de mayor envergadura en el Código o Leyes Penales.

El Derecho Penal, es un complejo de normas de Derecho Positivo destinadas a la definición de los delitos y fijación de las sanciones.

Descrito lo anterior, podemos comenzar a hablar del Derecho Penal Electoral, el cual surge en el momento en que se convierte en una necesidad social la tutela de los procesos electorales debido a la gravedad del bien jurídico protegido y ante la intolerancia derivada de la subcultura del fraude electoral.

Los delitos electorales han existido a lo largo de toda nuestra historia constitucional y prácticamente desde la mayor parte del tiempo estuvieron tipificados en las leyes electorales, no era propiamente materia penal, sin embargo como lo he recalado en el transcurso de la elaboración del presente trabajo, la sociedad evoluciona conforme el paso del tiempo.

Por lo que a partir de 1990 se acordó adicionar el Título Vigésimo Cuarto al Código Penal Federal, en donde se enumeran los delitos electorales a efecto de brindar un mayor grado de especialización a las actividades inherentes a la materia electoral, y así procurar la legitimidad de los Procesos Electorales.

Desde mi punto de vista entiendo al Derecho Penal Electoral como una rama del Derecho Especializada, a través de la cual se complementan las normas de carácter electoral con el objeto de dar una tutela jurídica a bienes de alta envergadura en un esquema democrático.

También me atrevo a señalar un concepto de Derecho Electoral, el cual es el conjunto de normas jurídicas de carácter coercitivo, que regulan los procesos

electorales, vigilando la legalidad y cumplimiento de las decisiones de los gobernados, conservando el buen funcionamiento de la democracia, velando por los principios de legalidad, equidad, transparencia, publicidad, validez y efectividad.

No podemos dejar de mencionar que el Jurista González de la Vega, al justificar la existencia de una rama especializada del derecho Punitivo, apunta lo siguiente; *“no se funda la democracia mexicana en el Derecho Penal Electoral, cuenta con protagonistas maduros dispuestos a hacer la realidad fortalecida y satisfactoria; nos hemos dado una legislación moderna y eficiente en la materia; contamos con la experiencia necesaria para encausar nuestros procesos electorales y sobre todo, hay confianza corresponsabilidad y respeto mutuo, en esta gran nación.”*²⁹

Por ello, no sería congruente dejar a la nada jurídica la acción de unos cuantos infractores, que perturbaran o molestaran el esfuerzo de todos, de ahí la necesidad y la justificación de contar con una tipología penal mínima que salvaguarde los intereses y bienes más preciados, al lado de la vida y la libertad: la democracia y la soberanía popular.³⁰

Tomando en cuenta lo anterior y de una manera simple es necesario establecer que el Derecho Penal Electoral es el área especializada del Derecho Punitivo que se encarga del estudio y persecución de las acciones u omisiones que se realizan con el objeto de vulnerar el libre ejercicio del voto del ciudadano y afectar de manera directa o indirecta cualquiera de los principios rectores que rigen Constitucionalmente los procesos de renovación de los Poderes sean locales o federales.

²⁹ González de la Vega, René, *op. cit.*, pág. 272.

³⁰ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *op. cit.*, pág. 378.

Para finalizar este tema y después de entender lo descrito en los párrafos precedentes, nos podemos percatar que el Derecho Penal Electoral juega un papel muy importante, ya que de él depende dar certeza, y veracidad al proceso electoral, así como proteger al electorado en caso de que se vulnere uno de sus derechos fundamentales al momento de emitir su sufragio, efectuando en todo momento la democracia, evitando que emanen mas actos ilícitos.

Dichos actos ilícitos pueden ser cometidos por servidores públicos, políticos o ciudadanos que tienen fines particulares para sacar beneficios individuales y no generales como lo establece la naturaleza jurídica de la democracia, en la cual se debe tomar en cuenta a las minorías y mayorías, de ahí la importancia de la existencia de un Derecho Penal Electoral.

Podemos llegar a la conclusión que el Derecho Penal Electoral es el conjunto de normas dictadas por la autoridad competente, para regular el cumplimiento del proceso electoral establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sancionando la comisión de delitos electorales, o bien los actos cometidos en perjuicio de la ciudadanía que afecten de manera política al país, imponiendo sanciones pecuniarias o privativas de la libertad.

1.6 Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Desde tiempo atrás se preveían los delitos electorales en materia penal, sin embargo no existía una legislación especializada en dicha materia, por lo que con la reforma político-electoral se vino un gran interés por regular todas las posibles controversias en materia electoral, en observancia a dicha preocupación los legisladores tuvieron la necesidad de crear una ley que se encargara de regular los delitos electorales.

A mi consideración la peor sanción que puede recibir cualquier político es la que imponen los ciudadanos a través del voto, mismo que es depositado en la urna, castigando o premiando a los que representaran o no al país, se presume que el candidato electo cumple con toda la normatividad que exige nuestra constitución y ahora la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Además, cabe precisar que los políticos también infringen las normas con el propósito de ganar y ser los representantes o gobernadores de los ciudadanos, por lo que era necesario contar con una ley especializada en delitos electorales como lo es la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la cual fue publicada en el Diario Oficial el 23 de mayo del 2014.³¹

Dicha Ley es la primera de los ordenamientos secundarios que fortalece los mecanismos para prevenir los delitos electorales en el país, regulando el artículo 73 fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; podemos observar en la exposición de motivos de dicha normatividad, qué si bien una democracia no debe fundarse en el derecho penal y que ésta debe ser la última ratio del Estado, la realidad es que tampoco pueden dejarse de tomar en consideración sanciones ejemplares hacia aquellas personas que atentan en contra de cualquier valor fundamental sobre el que se basa una sociedad. Es menester destacar que en 17 años la materia de delitos electorales no había sufrido modificación alguna en el Código Penal Federal a pesar de que las modalidades de las elecciones y las estructuras de los partidos políticos evolucionaron en ese período.

Los avances tecnológicos y el desarrollo de los medios de comunicación, así como los modernos sistemas de operatividad de los actores políticos obligaron al

³¹ Cfr. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345956&fecha=23/05/2014. 13 de mayo de 2015. 20:30

legislador a crear nuevos principios que salvaguardaran los procesos electorales en México, los cuales han sido cubiertos por la tan citada Ley, manifestando con ella la importancia y relevancia de los delitos electorales, ya que al estar regulados podemos tener más confianza en los resultados de las elecciones.

Teniendo en cuenta dicha importancia, la Ley General en Materia de Delitos Electorales se enfoca en que la reforma constitucional cause mejoría en los procesos electorales, en el sentido de que los delitos electorales dejarán de ser una materia coexistente para convertirse en una facultad concurrente entre la Federación y las diversas entidades de la República, por lo que es importante destacar lo establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia: “*Facultades concurrentes en el sistema jurídico mexicano. Sus características generales.*”³²

La cual establece que en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación. Por el contrario, las facultades coexistentes son aquellas en las que existe la facultad tanto de la Federación como de los Estados para legislar libremente sobre determinadas materias, tal y como sucedía en la materia de delitos electorales hasta antes de la reforma.

Por ello, con la aprobación de la Ley, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal quedan obligados a hacer las reformas pertinentes en las leyes específicas, para armonizarlas. Sin embargo, dichas reformas serán únicamente en cuestiones adjetivas, ya que en cuestiones

³² Tesis P./J. 142/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 1042. Apéndice 1917-Septiembre 2011, Tomo I. Constitucional 1. Distribución de Funciones entre las Entidades Políticas del Estado Mexicano Primera Parte - SCJN Primera Sección.

sustantivas los Estados y el Distrito Federal quedarán obligados a regirse por este marco normativo.

Uno de los principales avances que presenta la Ley es que actualiza los tipos penales a las prácticas y conductas comunes que se suscitan hoy en día. El Código Penal había sido omiso en evolucionar de forma paralela con los recursos tecnológicos e informáticos para efectos de promoverse y lograr su objetivo de ser candidatos electos, permitiendo nuevas formas de delinquir en las contiendas, lo cual viene a ser subsanado por la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

En complemento de lo anterior, la ley ha creado diversos tipos para contrarrestar los delitos electorales que se instrumentan a partir de los avances tecnológicos y prevenir conductas tales como la extorsión a votantes, esto es una práctica usual en la cual se les exige tomar una foto a su boleta electoral para acreditar el sentido del voto y tal vez cobrar una cantidad monetaria como lo es en la mayoría de las veces, lo anterior se encuentra regulado en el artículo 7 de la ley.

Otro ejemplo de los avances que representa la Ley es regular el hecho de la procedencia de los recursos para financiar campañas políticas, en cuestión al que realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito, tal y como señala el artículo 15 de dicha Ley.

Lo anterior es así toda vez que la preocupación social estima que la mayoría de los ciudadanos creen que el crimen organizado apoya frecuentemente las campañas electorales, con la finalidad de obtener un beneficio como lo es la industria del narcotráfico, por lo que dicha disposición pretende inhibir y penar

dichas conductas las cuales representarían un atentado directo sobre el Estado de Derecho y sobre la democracia misma.³³

Otra disposición importante para los procesos electorales y para garantizar la democracia es la regulación y penalización a los que rebasen los topes de campaña permitidos por la ley, estableciendo una sanción de mil a cinco mil días multa y de cinco a quince años de prisión.

Por su parte, la Ley General en Materia de Delitos Electorales estipula que las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas deberán contar con fiscalías especializadas en delitos electorales, dotadas de los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación, de conformidad con el artículo 25.³⁴

Ello representa un gran avance para la investigación, persecución y proceso de los delitos electorales, pues hasta antes de la reforma no todas las entidades federativas contaban con fiscalías especializadas en dicha materia actuando a través de Subprocuradurías o agencias del Ministerio Público del fuero común.

En conclusión de este tema la presente Ley resulta relevante e importante ya que el objetivo principal de la misma es salvaguardar cuatro bienes jurídicos tutelados: la libertad del voto; la secrecía del voto, la equidad en las competencias y la imparcialidad en el ejercicio de las funciones electorales, los cuales deben ser considerados pilares fundamentales para el cumplimiento de la democracia en la construcción del nuevo sistema electoral en México.

³³ Cfr. Elecciones 2015, "*Madero envía carta a SEGOB e INE; pide blindar elecciones*", EXCELSIOR, 30/03/2015 21:58Notimex, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/03/30/1016389>, 21:00 hrs 03 abril 2015.

³⁴ Cfr. Artículo 25. Ley General en Materia de Delitos Electorales.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf. 11 de mayo de 2015, 16:00.

1.7 Código Nacional de Procedimientos Penales.

En lo personal la creación de este Código Nacional de Procedimientos Penales, que en lo conducente se le nombrara Código, es una de las reformas que tienen más trascendencia en este país ya que al unificar el procedimiento en todos los estados de la Federación, agilizará la administración e impartición de justicia, para los que intervienen en procedimientos penales.

Por lo que el código será de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, aplicándose a los procedimientos penales que sean competencia de los Órganos Jurisdiccionales Federales y Locales en el marco de los principios y derechos consagrados en nuestra Constitución Política y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.³⁵

La creación de este Código Nacional de Procedimientos Penales tiene por objetivo: “establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño.”³⁶

El Código asegurará el acceso a la justicia en la aplicación del derecho para que así se resuelva el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Otro de los puntos importantes a los que aluden nuestros legisladores, son los procesos acusatorio y oral, en él se observarán los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación y aquellos previstos en la Constitución, Tratados y demás leyes, teniendo las autoridades obligación en todo

³⁵ Artículo 1. Código Nacional de Procedimientos Penales. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf>, 08 de noviembre del 2014, 11:43.

³⁶ Cfr. Artículo 2. Código Nacional de Procedimientos Penales. op. cit.

momento, de respetar y proteger tanto la dignidad de la víctima como la dignidad del imputado.³⁷

No obstante lo anterior, se aprecia que los legisladores se preocuparon por los derechos de las partes en el procedimiento, respetando el derecho a la intimidad, protegiendo la información y datos personales, asimismo, todas las personas tendrán derecho a ser juzgados dentro de los plazos legalmente establecidos.

Con lo anterior, quedan obligados los servidores públicos de las instituciones de procuración e impartición de justicia para atender las solicitudes de las partes con prontitud, sin causar dilataciones injustificadas las cuales perjudicaban gravemente violentando los derechos humanos otorgados por nuestra Carta Suprema, no obstante propiciaban la existencia de corrupción, atendiendo principalmente a los que les otorgaban alguna clase de emolumento.

También ordena la defensa tanto de imputado como de la víctima, por ser un derecho fundamental e irrenunciable, no obstante, en todo el transcurso del procedimiento penal el imputado siempre contará con la asistencia de su Defensor, para no dejar en estado de indefensión al imputado, estando los servidores públicos al tanto de llevar el procedimiento penal como lo establece el Código materia del presente tema.

Siguiendo con este orden de ideas, las autoridades que intervengan en los actos iniciales del procedimiento deberán velar porque tanto el imputado como la víctima u ofendido conozcan los derechos que les reconoce la Constitución, los Tratados y las leyes que de ellos emanen en el momento procedimental

³⁷ Cfr. Artículo 4. Código Nacional de Procedimientos Penales. op. cit.

correspondiente, lo anterior se traduce, que por ningún motivo se puede vincular a proceso a una persona sin antes hacerle conocer sus derechos.

Finalmente para culminar el presente tema, es de suma importancia que los legisladores se ocupen en la aplicación de este Código de Procedimientos Penales, actualizando a las autoridades que participarán en los procedimientos penales, llevando a cabo diversos proyectos de enseñanza para el entendimiento y aplicación adecuada de los juicios orales y acusatorios, perfeccionando el sistema que actualmente es aplicable en México.

Aplicando lo que antecede, tendríamos la certeza de que las personas que dañen nuestra democracia, favoreciendo a un partido político con actos ilícitos, sean castigadas por las Autoridades Penales Facultadas para ello, sin recibir mayores beneficios en algún Estado de la República por no ser delitos muy recurridos en esa demarcación territorial sujetándose a procedimientos penales estrictos, en los cuales se garantizará y determinará una sanción justa.

Con lo anterior, prevemos los delitos cometidos en materia electoral, los cuales dañan significativamente nuestro régimen político, por lo que es bueno destacar que al combatir dichos actos ilícitos estrictamente, aperecibiríamos a las personas para efectos de no recurrir a la comisión de delitos, ya que de lo contrario obtendrían una sanción pecuniaria o privativa de la libertad, para que así reparen el daño provocado.

La promulgación del Código Nacional de Procedimientos Penales era necesaria, toda vez que si se está perfeccionando una materia tan importante en nuestro país como lo es la Electoral con la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General en Materia de Delitos Electorales, debíamos contar con una mejoría en el procedimiento penal en toda la

República, por desprenderse de él las medidas para sancionar a las personas que dañan a la sociedad y al Régimen Político.

CAPÍTULO 2

“AUTORIDADES ELECTORALES EN MÉXICO”

2.1 Instituto Nacional Electoral

Para comenzar a hablar en este capítulo de las Autoridades Electorales Federales en México, primeramente tenemos que definir el significado de Autoridad y tenemos que deriva del latín *auctoritas-atris*: “prestigio”, “garantía”, “ascendencia”, “potestad”.³⁸

En el ámbito jurídico, el significado relevante de la noción de autoridad presupone la idea de “una investidura o facultad, que confiere a una persona la posibilidad de cambiar imperativamente la situación jurídica de los demás, mediante actos de voluntad que crean modifican o extinguen situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del estado.”³⁹

Se trata pues, de la referencia a las relaciones de dominio en las que se presentan la posibilidad de imponer la voluntad de uno a la conducta de los demás, aunque solo el dominio ejercido por los órganos del Estado en un dominio en virtud de autoridad. La autoridad electoral encargada de organizar las elecciones ha evolucionado pasando por diversas etapas, que van desde la descentralización en manos de las autoridades locales, la autonomía plena de una autoridad federal central encargada de dicha tarea, hasta un Instituto Nacional.

Asimismo, ha pasado por una actividad intermedia, misma que correspondió a autoridades federales centralizadas o desconcentradas de la administración pública federal, para ello, señalaré a continuación los antecedentes del Instituto Nacional Electoral, siendo esta una de las autoridades más importantes en nuestro

³⁸ Cfr. <http://lema.rae.es/drae/?val=autoridad>, 08 de noviembre de 2014, 15:38 hrs.

³⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 27ª edición, ed. Porrúa, México, 1990, p. 190.

país, por encargarse de la elaboración de los procesos electorales, garantizando nuestra democracia.

2.1.1 Antecedentes

Durante todo este tiempo de casi dos siglos de evolución, existen tres momentos que se caracterizan por el modelo de una autoridad perdurable en el tiempo; el inicial en el que la autoridad electoral se instituye a imagen y semejanza del modelo español vigente en la Constitución de Cádiz de 1812, en este ordenamiento se estableció la elección de diputados de Cortes, en el cual se celebraron juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

En el intermedio, aparece una autoridad de carácter federal misma que emana de la reforma a la creación de la Ley Electoral de 1946, la cual se encargaba de organizar las elecciones, en complemento a dicha autoridad y para el control y registro de los electores, se crearon dos autoridades, mismas que llevaron por nombre Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Registro Federal de Electores.

A lo anterior, se le complementa que ambas autoridades tenían como naturaleza jurídica la de Organismos de la Administración Centralizada de la Secretaría de Gobernación, para posteriormente convertirse en organismos desconcentrados de la misma dependencia gubernamental.

La misma ley facultó a la Comisión Nacional de Vigilancia para que resolviera las controversias que se presentaran con motivo del funcionamiento de las comisiones locales electorales, y para desahogar las consultas que sobre los asuntos de su competencia fueran formuladas por los ciudadanos y partidos políticos, y no fue hasta el año de 1949, donde se le facultaría también para resolver las inconformidades que presentaran los partidos políticos.

Por su parte, las comisiones locales electorales fueron facultadas para resolver las controversias que se presentaran en relación con el funcionamiento de los comités electorales distritales.

Lo anterior, culminó tras la creación de la Ley Electoral Federal de 1951 en la cual se realizaron varios cambios importantes en cuestión de las autoridades como lo fue de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, a la cual se le cambio de nombre, pasando a ser la Comisión Federal Electoral, misma que perduró hasta el año de 1990.⁴⁰

Es importante observar que en las reformas electorales de las leyes federales de 1946 y 1951, tuvieron una característica restrictiva, dado que sólo participaban los partidos políticos más importantes, dos de ellos en la primera y tres, en la segunda; por lo contrario a partir de las leyes de 1973 y 1977 posibilitaron la participación de todos los partidos políticos nacionales en la Comisión Federal Electoral, otorgándoles voto en las deliberaciones de ésta.

Sin embargo, el Código Federal Electoral de 1987, hizo particular énfasis en la fuerza electoral de cada uno de ellos, ofreciendo una desproporcionalidad en los integrantes de la comisión ya que el partido mayoritario alcanzó el tope máximo de dieciséis comisionados, mientras el resto de los integrantes apenas sumaban la misma cantidad, desfavoreciendo a los partidos políticos que no eran tan populares, lo anterior estaba en contra de los fines de la democracia.

La situación anterior y los acontecimientos ocurridos durante 1988, obligaron a que, en el proceso de concertación y consulta pública para la reforma electoral federal de 1990, se planteara como necesidad de satisfacción impostergable para

⁴⁰ Cfr. <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>. 13 de mayo de 2015. 21:00.

la adopción de un nuevo método de organización de las elecciones federales, encargándola a un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, al cual se le otorgaba carácter permanente y se le instituía como autoridad en la materia, con profesionalismo en su desempeño y autonomía.

En este órgano, todos sus miembros contaban con voz y voto, se le agregó el elemento ciudadano, representado por "consejeros magistrados". La figura de consejeros magistrados sería sustituida por la de consejeros ciudadanos en la reforma de 1994; y esta figura por la de consejeros electorales, por lo que la reforma de 1996 aumentó el número a ocho más el Consejero Presidente.

Siguiendo con este orden de ideas, en 1989-1990, se dicta una reforma electoral la cual condujo a la creación de una autoridad electoral autónoma e independiente de la administración pública federal, en virtud de la forma de integración del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral (IFE).

El IFE era la autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones, funcionamiento y profesional en su desempeño, contando en su estructura, con órganos de dirección ejecutivos, técnicos y de vigilancia; teniendo su domicilio en el Distrito Federal y ejerciendo sus funciones en todo el territorio nacional.⁴¹

Anteriormente podíamos encontrar en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales un apartado de la naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral, en el cual establecía que se trataba de "un organismo público

⁴¹ Castellanos Hernández, Eduardo, "*Derecho Electoral en México, Introducción General*", editorial Trillas, México, 1999, pág. 135-136.

autónomo de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios."⁴²

El aspecto relativo a la autonomía del Instituto Federal Electoral es de particular importancia, ya que en la reforma de 1990 no se establecía el concepto de autonomía como uno de los elementos esenciales del Instituto, sino hasta la reforma constitucional de 1994 donde se estableció que *"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios"*.⁴³

Con dichos antecedentes, la reforma de 1996 consolidaría a la autoridad plena como el Instituto Federal Electoral, incluso llevó algunos a sostener que era necesario replantear la teoría tradicional de la división de poderes, esto para concebirla como una atribución de facultades entre órganos del Estado necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas".⁴⁴

Aunado lo anterior la reforma de 1996 excluyó del Consejo General del Instituto al Secretario de Gobernación, con lo cual el Poder Ejecutivo no sólo perdió la posibilidad de presidir el órgano máximo del Instituto sino de tener representación alguna en éste, así mismo, se estableció el principio de inamovilidad en su cargo por siete años, ya que se supone que la certeza y seguridad en la permanencia del cargo propende a generar incumplimiento de las obligaciones asumidas.

Lo anterior funcionó hasta la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014, en el cual se le cambió el nombre al Instituto Federal Electoral por Instituto

⁴² Cfr. Artículo 106. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit. <http://ife.org.mx/archivos2/Normateca/COFIPE.pdf>. 13 de mayo de 2015. 21:10.

⁴³ Cfr. <http://info4.juridicas.unam.mx/juslab/leylab/250/42.htm>.

⁴⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *"Apuntes de Derecho Electoral"*, Libro I, México, 2000, pág. 188.

Nacional Electoral, en donde su objetivo principal es homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales y así, garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral.

Complementando lo anterior, pasa de ser un Instituto Federal a uno Nacional, el cual está encargado de la organización de las elecciones federales, como lo son la elección del Presidente de la República, Diputados y Senadores, así como organizar, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y el Distrito Federal.

Una parte de la reforma que es importante aclarar es que el Instituto Nacional Electoral, conservará la autonomía que se le había otorgado en su momento al extinto Instituto Federal Electoral, para garantizar que no existirán favoritismos hacia algún partido político, dando confianza a los ciudadanos de que se respetara la elección de los mismos en seleccionar a su propio representante.

2.1.2 Objetivo

El objetivo de la creación del Instituto Nacional Electoral es principalmente para contribuir al desarrollo de la vida democrática, garantizando el ejercicio de los derechos político-electorales de la sociedad a través de la promoción de la cultura democrática y la organización de comicios federales en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

El artículo 30 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales nos enumera diversos fines como lo son:

- a) “Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;

- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y
- h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.”⁴⁵

Cabe hacer mención que todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Por lo que para entender los principios descritos con anterioridad, daré una breve explicación de cada uno de ellos; la certeza es que todas las acciones que desempeñe el Instituto Nacional Electoral estarán dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.

⁴⁵ Cfr. Artículo 30. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

En lo que corresponde a la legalidad tenemos que todas las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas, el Instituto debe observar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

Siguiendo con esta guisa, la independencia es la garantía y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la Institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

Uno de los principios más importantes y con el que se garantiza la democracia y la tranquilidad de los electores es la imparcialidad ya que a través del mismo los integrantes del Instituto Nacional Electoral reconocerán y velarán permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.

Es importante destacar que todos los actos y la información en poder del Instituto Nacional Electoral son públicos y sólo por excepción se podrán reservar en los casos expresamente previstos por las leyes y justificados bajo determinadas circunstancias, observando en ello la máxima publicidad.

En lo que respecta a la objetividad, implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

2.1.3 Facultades y Funciones

Es importante fijar las facultades y funciones del Instituto Nacional Electoral, ya que al conocer las mismas podremos supervisar el funcionamiento del nuevo Instituto, por lo que para abordar este tema, cito el artículo 41 fracción tercera en sus apartados A, B y D, así como la fracción quinta en su apartado A, primer y segundo párrafo de nuestra Constitución, en los cuales podemos encontrar las facultades del Instituto en comento.⁴⁶

Entre las facultades del Instituto Nacional Electoral, podemos encontrar que es la única autoridad que administrará el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, el cual será destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, otorgando el mismo tiempo sin preferencias para alguno de ellos.

Otra de las facultades con las que cuenta el Instituto, es que mediante procedimientos expeditos, investigará las infracciones o abuso de los medios de radio y televisión de los partidos políticos, integrando un expediente en el que obraran las irregularidades de los mismos y así posteriormente darle conocimiento al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y este en el ámbito de su competencia dicte una resolución.

En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley para efectos de que mantenga la democracia y no prevalezcan abusos como había surgido en los últimos sexenios llenando a todos los ciudadanos de propaganda, perturbando la elección de los mismos.

⁴⁶ Artículo 41. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.

A mi consideración, la más importante de las facultades del Instituto es ser un organismo público y autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. No obstante lo anterior el Instituto será independiente en sus decisiones y en su funcionamiento, así como, profesional en su desempeño.

En el artículo 32, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se encuentran diversas facultades del Instituto Nacional Electoral, como lo son:

- a. “La organización de la elección de los dirigentes de los partidos políticos, cuando éstos lo soliciten y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la Ley;
- b. La elección y remoción del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales;
- c. Suscribir convenios con órganos del Poder Ejecutivo Federal que establezcan los mecanismos de coordinación y aseguren cooperación en materia de inteligencia financiera;
- d. La verificación de los requisitos, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las consultas populares a que se refiere la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución;
- e. Verificar el porcentaje requerido por la fracción IV del artículo 71 de la Constitución, para la presentación de iniciativas de leyes o decretos por parte de los ciudadanos;
- f. Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponde a los Organismos Públicos Locales, en los términos de esta Ley;

- g. Delegar las atribuciones a los Organismos Públicos Locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento;
- h. Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación;
- i. Emitir criterios generales para garantizar el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana previstos en las leyes federales que para tal efecto se emitan, con el fin de que los ciudadanos participen, individual o colectivamente, en las decisiones públicas.
- j. Las demás que le señale esta Ley y demás disposiciones aplicables.”⁴⁷

Siguiendo con este orden de ideas, en nuestro ya citado artículo 41, fracción V, apartado B, de la Constitución Mexicana, encontraremos las funciones del Instituto en comento, las cuales son las mismas que establece nuestro artículo 32 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dentro de las funciones del INE encontraremos la capacitación electoral, la geografía electoral, la actualización del Padrón Electoral y la lista de electores; la ubicación de las casillas; establecer las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, así como encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales; la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.⁴⁸

El instituto también registrará los partidos políticos nacionales; reconocerá los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y de los candidatos; preparar la jornada electoral; los escrutinios y cómputos; el

⁴⁷ Artículo 32. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.

⁴⁸ Cfr. ídem.

cómputo de la elección de Presidente en cada uno de los distritos electorales uninominales; la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados y Senadores.

2.1.4 Estructura

Para comenzar hablar de la estructura del Instituto Nacional Electoral, se nos viene a la cabeza la pregunta *¿dónde se encuentra dicho Instituto?*, y tenemos que la sede central se encuentra ubicada en el Distrito Federal, no obstante existen 32 delegaciones (una en cada entidad federativa) y 300 subdelegaciones (una en cada distrito electoral en que se divide el país).⁴⁹

El Instituto Nacional Electoral necesita de diversos organismos los cuales ayudaran a cumplir con los objetivos de dicho Instituto.

Para lograr lo anterior cuenta con la siguiente estructura: Órganos Directivos, Técnico Ejecutivos y de vigilancia; dentro de los órganos directivos se encuentra el Consejo General y, los Consejos Locales y Distritales; en los órganos técnico-ejecutivos se encuentra la Junta General Ejecutiva y las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas; dentro de los órganos de Vigilancia encontramos la Comisión Nacional de Vigilancia, las Locales y Distritales de Vigilancia.

Para el mejor entendimiento de la estructura del Instituto en comento, a continuación explicare las funciones de los Órganos anteriormente citados.

Primeramente comenzaré a describir el funcionamiento del Consejo General, y tenemos que es el órgano superior de dirección de todo el Instituto, el cual es responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así mismo, velará porque los

⁴⁹ Cfr. Artículo 33. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto Nacional Electoral.

En referencia a los Consejos locales, tenemos que son los órganos de dirección que se encuentran constituidos en cada una de las 32 entidades federativas y únicamente se instalan y sesionan durante los procesos electorales federales, posteriormente tenemos a los Consejos Distritales que son también órganos de la dirección.

Complementando el párrafo anterior, los Consejos Distritales se encuentran constituidos en los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales, al igual que los Consejos Locales, únicamente se instalan y sesionan durante los procesos electorales federales.⁵⁰

Dentro de los órganos técnico-ejecutivos encontraremos primeramente a la Junta General Ejecutiva, la cual consiste en el órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía, mismo que se encargará de instrumentar las políticas y programas generales del Instituto y cumplir con los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo General, sesionando como mínimo una vez al mes para supervisar y evaluar los puntos que el Consejo le establezca.

En apoyo a la Junta General Ejecutiva, encontramos a las Juntas Locales Ejecutivas, las cuales son órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada entidad federativa y deberán sesionar como mínimo una vez al mes, al igual que las Juntas Distritales Ejecutivas, solo que estas últimas se encontraran en la cabecera uninominal de los 300 distritos electorales.

⁵⁰ Cfr. Artículo 71. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

Finalmente tenemos a los órganos de vigilancia los cuales son órganos colegiados cuya finalidad es coadyuvar y supervisar los trabajos relacionados con la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral, para cumplir con dicho objetivo la comisión nacional de vigilancia es la instancia superior de estos órganos con representación a nivel nacional, y en apoyo de la misma tenemos a las Comisiones Locales y Distritales con la finalidad de mantener ordenado y actualizado el Padrón Electoral en toda la Republica Mexicana.

2.2 Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República

Para empezar con este tema, debemos de entender la necesidad del país en contar con una autoridad que se encargará exclusivamente de resolver los delitos electorales, así como los abusos de los partidos políticos a fin de obtener un beneficio para sí mismos, esto es lo que sufren los ciudadanos mexicanos en la celebración de las campañas políticas para elegir a nuestros representantes.

México necesita seguir impulsando la transición democrática y consolidando los procesos a través del fortalecimiento de sus instituciones públicas, el equilibrio de poderes y la continua mejoría en la legalidad, equidad y transparencia de los procesos electorales.

Al entender la importancia de la realización de los procesos electorales en México, para garantizar la existencia de una democracia, y el daño directo que causan los delitos electorales a la misma, fue necesaria la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, por lo que para su mejor entendimiento, estudiaremos los antecedentes, abordando diversos temas de importancia en este trabajo de investigación, para efectos de esclarecer el objetivo y las funciones de dicha

Fiscalía, así como las dudas que emanen de ellas, por ser la autoridad que se encarga de resolver los asuntos que devengan de los delitos electorales.

2.2.1. Antecedentes

Los encargados del Instituto Federal Electoral, en lo particular el Consejo General, con la preocupación de garantizar la legalidad del proceso electoral, el 23 de marzo de 1994, se emitió un acuerdo, en el cual la Procuraduría General de la República nombraría un fiscal especial para perseguir los delitos electorales.

En este marco, se encomendó al presidente del propio Consejo General, promover el nombramiento del fiscal, quien gozaría de autonomía técnica plena, lo que condujo al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de julio de 1994, por el cual se reformaron diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, creándose la "Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales", al mismo nivel de las Subprocuradurías, la cual entró en funciones en la misma fecha de su creación.⁵¹

El Reglamento de la Ley Orgánica vigente reitera la autonomía técnica de la Fiscalía, en su artículo 22, para conocer de los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, lo anterior por ser la autoridad encargada de procurar justicia en dicha materia, por lo que se transcribe para mejor referencia.

“Artículo 22. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales tendrá plena autonomía técnica y operativa para conocer de delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos previstos en el Título

⁵¹ Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. <http://www.pgr.gob.mx/fepade/>, 08 de noviembre de 2014, 17:25 hrs.

Vigesimocuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal, así como de los conexos a éstos.”⁵²

2.2.2 Objetivo

El objetivo principal que tiene esta Fiscalía Especializada es: “garantizar la equidad, legalidad y transparencia de las elecciones federales y locales en los casos que resultan de su competencia”⁵³, así como conocer de denuncias de delitos electorales y resolver las controversias que devengan de ellos, atendiendo de manera eficiente las denuncias que reciba sobre la comisión de delitos electorales para investigar y perseguir a los probables responsables.

En complemento a lo anterior, el 13 de junio del año 2012, la Procuraduría General de la República por conducto de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, celebró un programa de trabajo específico para la divulgación, difusión y capacitación en materia electoral y prevención de delitos electorales en el contexto del proceso electoral federal 2011-2012, en el cual se nombraron diversos objetivos.

Dichos objetivos fueron realizar acciones para promover la confianza ciudadana en las autoridades electorales, en los organismos de procuración de justicia y en el sistema político del país, mediante el fomento al respeto del Estado de derecho y al Régimen Democrático, así como desarrollar acciones de capacitación conjunta en Derecho Electoral, Penal Electoral y Prevención de Delitos Electorales dirigidos a servidores públicos, partidos políticos y a la ciudadanía en general.

⁵² Cfr. Artículo 22. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LOPGR.pdf. 14 de mayo de 2015. 18:00.

⁵³ Cfr. <http://www.pgr.gob.mx/fejade/>. 14 de mayo de 2015. 18:15.

2.2.3. Facultades y Funciones

Para comenzar con este tema, es importante tomar en consideración que las facultades y funciones deben ser delegadas por la legislación competente, por lo que se encuentran en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 23, mismas que comentaremos a continuación:

1.- Ejercer las atribuciones que la Constitución y el artículo 4 de la Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público de la Federación, respecto de delitos electorales y el Registro Nacional de Ciudadanos de su competencia, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes, como lo es investigar y perseguir los delitos del orden federal, vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, atender las solicitudes de información sobre el registro de detenidos, y, requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, y a otras autoridades, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, y personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de sus atribuciones entre otras.

2.- Ejercer potestativamente la facultad de atracción para la investigación y persecución de delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales materia de su competencia.

3.- Resolver en definitiva el ejercicio de las atribuciones como lo es el no ejercicio de la acción penal; la solicitud de cancelación o reclasificación de órdenes de aprehensión; la formulación de conclusiones no acusatorias; el acuerdo para el desistimiento total o parcial del ejercicio de la acción penal; la

admisión de los elementos de prueba o las diligencias solicitadas y la infiltración de agentes para investigaciones en materia de delincuencia organizada.

4.- Establecer mecanismos de coordinación con las unidades administrativas que tengan a su cargo el control y seguimiento de las averiguaciones previas y de los procesos penales federales, a fin de perfeccionar el ejercicio de la acción penal y facilitar las actuaciones procesales que deban desahogarse ante los órganos jurisdiccionales

5.- Proponer, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Institución, políticas, estrategias y líneas de acción para combatir los delitos materia de su competencia; así como participar, en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución de los programas de prevención en el ámbito de su competencia.

6.- Informar mensualmente al Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas, de los procesos y de los amparos, en su caso.

7.- En el ámbito de su competencia, fortalecer e implementar mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y del Distrito Federal, atendiendo a las normas aplicables y políticas institucionales, conforme a los lineamientos que emita el Procurador.

8.- Diseñar e implementar proyectos, estudios y programas de información y fomento de la cultura de la denuncia y de la legalidad penal electoral.⁵⁴

⁵⁴ Cfr. Artículo 23. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LOPGR.pdf, 08 de noviembre de 2014, 19:11 hrs.

Cuenta con la facultad de ejercer, en coordinación con la Dirección General de Amparo, las facultades que se encuentran previstas en la citada ley orgánica, tratándose de juicios de amparo derivados de averiguaciones previas o procesos iniciados por delitos electorales federales, podrá intervenir en el análisis jurídico para atender consultas en temas relacionados con la procuración de justicia en materia penal electoral que en su ámbito de competencia le soliciten.

2.2.4 Estructura

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) se integra por tres Direcciones Generales que se complementan para prevenir, investigar y perseguir la comisión de delitos electorales federales, para procurar justicia penal electoral federal de manera pronta y expedita.⁵⁵ Dentro de dicha estructura, encontraremos la Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Electorales, la cual se encargara de autorizar los dictámenes de no ejercicio de la acción penal, incompetencia y de reserva de las averiguaciones previas.

Continuando con este orden de ideas, encontramos en segundo plano la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales, encargada de recibir las denuncias por posibles delitos electorales federales, así como iniciar las actas circunstanciadas o averiguaciones previas a efecto de practicar las investigaciones que esclarezcan si existe o no la comisión de un delito electoral o de cualquier otro tipo y tomar la determinación que en derecho corresponda, por lo que depende de ella la aplicabilidad de los preceptos de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.⁵⁶

⁵⁵ Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Estructura, <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delitos%20Electorales/FEPADE/estructura/estructura.asp>, 08 de noviembre de 2014, 19:30

⁵⁶ Cfr. Ídem.

Además, dentro de la estructura de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales nos encontramos con la Dirección General de Política Criminal y Vinculación en Materia de Delitos Electorales, misma que tendrá como función primordial el diseño de los programas de prevención del delito para fomentar la cultura ciudadana en función de los derechos y el conocimiento penal en materia de delitos electorales federales.⁵⁷

Dicha dirección también dirigirá el desarrollo organizacional de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y la operación del sistema de información y estadística para impulsar la política criminal electoral, y la vinculación con los distintos órdenes de gobierno y de la sociedad, percatándonos que cuenta con las funciones preventivas para la ausencia de actos ilícitos en materia electoral, proporcionando información a los ciudadanos para que se encarezcan los procesos electorales.

2.3 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Cabe destacar que la máxima autoridad electoral es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, toda vez que conocerá y resolverá las controversias que emanen de los procesos electorales, velando por los principios fundamentales de la democracia, y de tal forma, garantizará los resultados correspondientes, resolviendo asuntos de manera definitiva.

Por lo anterior, es importante conocer de dónde proviene el mismo, así como las funciones, objetivo, y quienes son los integrantes que colaboran en la protección de los derechos electorales, por lo que en el tema que precede estudiaremos los antecedentes.

⁵⁷ Cfr. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n157.pdf>. pág. 87. 08 de noviembre de 2014, 19:30.

2.3.1. Antecedentes

Al comenzar con este tema de investigación, y de la búsqueda exhaustiva de la información a la que se alude, nos dimos cuenta que en el siglo XX se conservó el sistema político de auto calificación electoral de los integrantes del Poder Legislativo Federal en México, sin embargo por lo que hace a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la encontramos con una participación poco perceptible.

De lo anterior, se desprende que en el año de 1977 el entonces Presidente de la República Mexicana, promovió una reforma de carácter político, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación mediante decreto de fecha 06 de diciembre del año citado, reformándose y adicionando diversas disposiciones a nuestra Constitución Mexicana, incluyendo el artículo 60, el cual facultaba a la Cámara de Diputados de calificar la elección de sus miembros a través de un colegio electoral.

Gracias a la reforma citada en el párrafo que antecede, obtuvimos que la Suprema Corte de Justicia de la nación, comenzara a tener mayor participación en la materia Electoral, tomando en cuenta que si dicha Institución percibía violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, esta pondría en aviso a la Cámara de Diputados para que esta a su vez, emitiera una nueva resolución la cual tendría el carácter de definitiva e inatacable, dándole más transparencia a las votaciones .

No obstante lo anterior, se obtuvo poca trascendencia jurídica por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la intervención contenciosa-electoral, ya que seguían aplicando el tradicional sistema de auto calificación; y no fue sino después de diez años que el Constituyente Permanente al ver la necesidad y la persistencia de las deficiencias en los procesos electorales, reformó de nueva

cuenta el artículo 60 constitucional, derogando el recurso de reclamación y permitiendo que el nuevo Sistema Electoral reluciera, lo anterior se efectuó por decreto del 11 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 del mismo mes y año.

Siguiendo con este orden de ideas y después de la reforma descrita con anterioridad, en la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se encontrarían las personas que hubieren obtenido una constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, en la que se encontrarían los electos por votación mayoritaria y los electos por el principio de representación proporcional.

En este mismo sentido, el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integraba por los que hubieren obtenido la declaración de la legislatura del estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Federal, encontraríamos a los senadores de la anterior Legislatura, los cuales continuarían con el ejercicio de su encargo, teniendo la obligación el Gobierno Federal de preparar, desarrollar y vigilar el funcionamiento de los procesos electorales.

Es propio destacar, que de la reforma constitucional se desprendió la promulgación del Código Federal Electoral, perfeccionando los procesos electorales con una norma especializada en la materia, instituyendo legalmente el Tribunal de lo Contencioso Electoral, sin embargo, fue criticado severamente por estudiosos del Derecho, políticos, politólogos y ciudadanos, expresando que únicamente se creó para diversos fines de carácter político, por lo que no garantizaba que sus determinaciones fueran las adecuadas.

De lo anterior, podemos plantear una observación clara y concisa, si bien es cierto que la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral fue efímera, también es verdad que del mismo se desprendió una experiencia sumamente

valiosa en la Materia de estudio, por ser el intento primario de enmarcar y acotar el procedimiento contencioso político-electoral en el ámbito estricto del Derecho.

Al observar las controversias que emanaban de la creación del Tribunal antes citado, los legisladores reformaron de nueva cuenta el artículo 60 constitucional en el año de 1990, en el cual adicionaron el numeral 41, estableciendo expresamente en dicho texto la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral federal, creando un nuevo Tribunal calificado constitucionalmente como órgano electoral jurisdiccional, superando formalmente diversas deficiencias en la aplicabilidad de la norma.

No obstante lo anterior, se organizaron diversos foros de consulta pública con el objeto de reformar la legislación que se encontraba vigente, dando origen a un nuevo marco jurídico en materia político-electoral, en el que se buscaba obtener como resultado una sociedad más demandante y plural para contar con procesos electorales más oportunos, alejados de actos violatorios a la norma.

Al continuar con las preocupaciones de mejoramiento a la sociedad, podemos destacar que de esta reforma, se desprende la creación del Tribunal Federal Electoral, el cual sustituyó al Tribunal de lo Contencioso Electoral, mismo que define la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujeten al principio de legalidad.

Siguiendo con esta descripción de la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tenemos que después de la celebración del Proceso Electoral Federal de 1991, en el Congreso de la Unión las diversas fuerzas políticas del país procedieron a revisar minuciosamente el marco

constitucional y legal de los procesos electorales, a fin de concertar las reformas a la Constitución General que habrían de aprobarse en septiembre de 1993.

Es de percatarse que gracias a la reforma constitucional aprobada en el año de 1993, se produjo un paso considerable en la materia Electoral consolidando la existencia, naturaleza y atribuciones constitucionales del órgano jurisdiccional de la materia, quedando constituido este Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad electoral y, en consecuencia, la única autoridad competente en materia contencioso-electoral federal.

No podemos dejar de mencionar que como producto de la reforma constitucional de 1996, el Tribunal Federal Electoral fue incorporado a la esfera del Poder Judicial de la Federación, dándose con ello la pauta a una serie de modificaciones en el esquema contencioso electoral federal mexicano, por dotar de nuevas atribuciones a esta institución, fortaleciendo su estructura orgánica y capacidad resolutive.

Para culminar con este tema de antecedentes del Tribunal Federal Electoral, es menester citar la reforma constitucional en materia electoral de 2007, la cual tenía como objetivo resolver y avanzar en temas de vanguardia no resueltos por la reforma de 1996, enfatizando principalmente en las modificaciones de justicia electoral, pronunciándose en la importancia permanente de las cinco Salas Regionales, las cuales funcionaban temporalmente desde el año de 1991, con atribuciones solamente durante los procesos electorales federales, cambiando el supuesto para que ejercieran de manera permanente.

Como consecuencia de lo expuesto podemos concluir que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, siendo última instancia en la calificación de las

elecciones que conoce, resolviendo aquellas impugnaciones que con tal motivo se interponen, finalmente, realiza el cómputo final y formula en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección, como la declaración de la persona que fue electa como Presidente de la República.⁵⁸

2.3.2 Objetivo

El propósito fundamental del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) deriva de su mandato constitucional, por lo que debe actuar como la máxima autoridad en materia de justicia electoral, asimismo deberá garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad en los actos y resoluciones electorales.⁵⁹

Por su parte el mismo Tribunal proporciona los objetivos estratégicos que detallan el contenido de la visión, y orientan las prioridades y los esfuerzos institucionales, lo anterior es la existencia de tres ejes rectores que atienden el quehacer institucional, los cuales son reforzar el aspecto jurisdiccional, vigorizar la austeridad institucional y abrir al máximo de nuestras capacidades la transparencia en beneficio de la ciudadanía.

Sin embargo, el Tribunal Electoral no sólo debe garantizar la legalidad en materia electoral, como lo venía realizando, sino que tiene facultades para revisar la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales, velando porque el principio de supremacía constitucional sea observado y respetado. En el sistema de medios de impugnación en materia electoral de la competencia del Tribunal Electoral, el objeto o materia de la impugnación son los actos o resoluciones de las autoridades electorales.

⁵⁸ Cfr. Tribunal Electoral del Poder Judicial, Historia, <http://www.trife.gob.mx/acercate/historia-del-tribunal-electoral>, 08 de noviembre del 2014, 20:00 hrs.

⁵⁹ Cfr. Artículo 99. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit.

2.3.3 Facultades y Funciones

El Tribunal Electoral tiene entre otras facultades y funciones, resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores, así como las que se presenten sobre la elección del presidente, también de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas anteriormente, que violen normas constitucionales o legales en los términos del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁰

También resolverá las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, o resolver las controversias que surjan durante los mismos; de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos como lo son votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Conocerá y resolverá los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. Podrá determinar e imponer sanciones en la materia; lo anterior, por ser la máxima autoridad especializada en materia electoral.

También nos establece que para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y Salas Regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley.

Por su parte el artículo 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación nos establece las funciones del Tribunal Electoral en el ámbito de su competencia mismo que podrá; resolver, en forma definitiva e inatacable, las

⁶⁰ Cfr. ídem

impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados y senadores; resolverá, en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.⁶¹

Una vez resueltas las que se hubieren interpuesto, la Sala Superior, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

Otra de las funciones que podrá resolver en forma definitiva e inatacable, son las controversias que se susciten de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distinto a los señalados en los párrafos anteriores que violen normas constitucionales o legales; actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas.

Lo anterior, procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

No obstante lo anterior, también conocerá de los conflictos concernientes a impedimentos presentados contra los magistrados, así como de las impugnaciones contra los actos del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

⁶¹ Cfr. Artículo 186. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_270614.pdf. 08 de noviembre del 2014, 20:30 hrs.

Entre sus facultades del Tribunal citado en párrafos anteriores está la de dictar jurisprudencias en los términos de los artículos 232 al 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia electoral.⁶²

En cuestiones presupuestales, el Tribunal Electoral se encuentra facultado para Elaborar anualmente el proyecto de su Presupuesto y proponerlo al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el Poder Judicial de la Federación, también podrá expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento, por lo que podrá desarrollar directamente o por conducto del Centro de Capacitación Judicial Electoral, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia.

2.3.4. Estructura

Después de explicar las facultades y funciones con las que cuenta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es menester entrar en el estudio de las Áreas que realizan dichas encomiendas, es por ello que comenzaremos con la Estructura Orgánica Básica de dicho Tribunal, mismo que cuenta con una organización descendente, la cual se encuentra contemplada hasta el nivel de Dirección General, y está a su vez se integra por las unidades administrativas cuyas atribuciones están conferidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en el Reglamento Interno del propio Tribunal.

No podemos dejar desapercibido el diseño con el que cuenta tan citada Autoridad, la cual busca identificar las áreas jurisdiccionales, de apoyo técnico a la función jurisdiccional, y, las áreas de carácter administrativo; que de manera

⁶² Cfr. Artículos 232-235. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. op. cit.

conjunta contribuyen al cumplimiento del mandato constitucional que le ha sido conferido al Tribunal Electoral por lo que para mejor entendimiento del presente trabajo, explicare cada área.

Dentro de las Áreas Jurisdiccionales, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encuentra constituido por una Sala Superior, y cinco Salas Regionales; quienes resuelven de manera colegiada las inconformidades presentadas por los ciudadanos, actores y partidos políticos, la Sala Superior está integrada por siete Ponencias de Magistrados, fungiendo una de ellas a la vez como la Presidencia del Tribunal, correspondiendo a lo siguiente:

- Ponencia del Magistrado Presidente José Alejandro Luna Ramos;
- Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa;
- Ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza;
- Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza;
- Ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar;
- Ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, y
- Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera.⁶³

Las cinco Salas Regionales, se identifican por circunscripción geográfica plurinominal, siendo éstas:

- Sala Regional Guadalajara;
- Sala Regional Monterrey;
- Sala Regional Xalapa;
- Sala Regional Distrito Federal, y
- Sala Regional Toluca.⁶⁴

⁶³ Cfr. <http://www.trife.gob.mx/category/salas/sala-superior>

⁶⁴ Cfr. <http://www.trife.gob.mx/acercate/estructura-organica>. 09 de noviembre del 2014, 10:00 hrs.

Por otro lado, son identificadas otras instancias como lo son la Comisión de Transparencia, y la Comisión Sustanciadora, así como los Comités de Sala Superior, que mantienen una relación de información y coordinación con la Sala Superior.

Asimismo, y para el oportuno desarrollo de las funciones sustantivas, el Pleno de la Sala Superior cuenta con la colaboración de una Secretaría General de Acuerdos, y sus áreas de apoyo siguientes:

- Subsecretaría General de Acuerdos, y
- Dirección General de Estadística e Información Jurisdiccional.

En lo correspondiente a las Áreas de Apoyo Técnico y a la función jurisdiccional, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Reglamento Interno del Tribunal Electoral establecen que Presidente del Tribunal atenderá y despachará los diversos asuntos que demanda dicha Autoridad, contando con dos instancias de apoyo, que son la Coordinación General de Asesores de la Presidencia y la Secretaría Particular del Magistrado Presidente.⁶⁵

Asimismo, para el despacho de los asuntos que directamente le corresponden, la Presidencia cuenta además con el apoyo de las siguientes unidades de apoyo técnico:

- Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales,
- Coordinación de Información, Documentación y Transparencia,
- Coordinación de Comunicación Social,
- Coordinación de Asuntos Jurídicos,
- Coordinación de Institucionalización de la Perspectiva de Género, y

⁶⁵ Cfr. Artículo 191. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. op. cit.

- Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta.⁶⁶

A su vez, de la Coordinación de Información, Documentación y Transparencia, depende directamente la Dirección General de Enlace y Transparencia; y de la Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta, depende la Dirección General de Jurisprudencia.

En las áreas de Apoyo Administrativo encontraremos una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, integrada por el Presidente del Tribunal Electoral, un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

Dentro de la estructura organizacional del Tribunal Electoral, figura una Comisión de Administración; la cual para el cumplimiento de sus atribuciones, cuenta con una Secretaría Administrativa, una Coordinación Técnica Administrativa, y con sus Órganos Auxiliares, entre los que figuran la Contraloría Interna, el Centro de Capacitación Judicial Electoral y una Visitaduría Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Así pues, la Secretaría Administrativa, para el cumplimiento de sus responsabilidades, cuenta con el apoyo de tres Direcciones Generales y cuatro Coordinaciones de Área; las primeras, siendo las Direcciones Generales de Planeación y Evaluación Institucional; la de Sistemas y; la de Atención, Enlace y Logística.

Mientras que las segundas corresponden a las Coordinaciones Financieras, Recursos Humanos y Enlace Administrativo de Adquisiciones, Servicios y Obra

⁶⁶ Cfr. Artículo 49-56. Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<http://www.tee.org.mx/pdf/leyes/REGLAMENTO%20INTERNO%20DEL%20TRIFE.pdf>. 10 de mayo de 2015. 11:00.

Pública y Protección Institucional, a su vez la Dirección General de Administración Regional Coordinación dependen de las Coordinaciones de Recursos Humanos y Enlace Administrativo.

Para concluir el presente tema, tenemos que de la Coordinación de Adquisiciones, Servicios y Obra Pública, dependen la Dirección General de Recursos Materiales, así como la Dirección General de Mantenimiento y Servicios Generales, mientras que del Centro de Capacitación Judicial Electoral, depende la Secretaría Académica.

CAPÍTULO 3

“GENERALIDADES PARA COMPRENDER LOS DELITOS ELECTORALES”

3.1 Naturaleza jurídica

Para comprender la naturaleza de los delitos electorales, es de suma importancia tener presente el lugar que ocupan en el mundo del Derecho, como sabemos, pertenecen a una de las áreas más delicadas, siendo esta la materia penal; como muchas otras conductas antisociales, se catalogan bajo este rubro; porque lastiman sensiblemente a nuestra sociedad afectando un bien jurídico tutelado.

Existen muchos actos que afectan nuestra sociedad, como lo son los delitos electorales, mismos que devienen de acciones u omisiones antijurídicas, interviniendo de manera profunda en las decisiones de los ciudadanos mexicanos, por ello son de importancia del derecho penal.

Continuando con este análisis, las conductas que dañan de manera profunda a la sociedad siempre estarán reguladas por el Derecho Penal, ya que un Estado social y democrático de Derecho, sólo deberá amparar como bienes jurídicos condiciones de la vida social, en la medida en que afecten a las posibilidades de participación de individuos en el sistema social.

Ahora bien, después de lo anteriormente expuesto, a consideración del ponente, la naturaleza jurídica de los delitos electorales, surge para regular todas aquellas conductas típicas antijurídicas, que perjudican el bien jurídico tutelado, lo que en este caso, sería la democracia, garantizando que mediante los procesos electorales, los resultados de las elecciones sean claros y precisos, libres de actos ilícitos, sin menoscabar el sufragio emitido por los ciudadanos.

Gracias a la regulación los tan citados delitos, podemos continuar velando por los derechos electorales de los ciudadanos mexicanos, principalmente al momento de elegir a sus representantes, estableciendo mayor claridad y veracidad en los procesos electorales, y así, de esta forma los ciudadanos otorgan el poder y la confianza en la toma de decisiones a un representante, mismo que deberá ser imparcial y justo.

Es menester señalar la distinción que puede advertirse entre los delitos y las faltas administrativas, en primer lugar, los delitos están tipificados en los Códigos Penales, tanto locales como federales, y en el caso de los delitos electorales en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, mientras que las faltas administrativas se encuentran contempladas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral.

El ámbito legal de carácter administrativo no logró garantizar los valores y derechos de los electores, por tanto el legislador tuvo la necesidad de incorporar en el catálogo de delitos una serie de conductas antisociales dotadas de sanción penal, las cuales se percibían en la materia electoral, contribuyendo con la existencia de condiciones equitativas para la competencia entre los partidos políticos y las garantías electorales, prevaleciendo la democracia.

Visto lo anterior, tenemos que las elecciones libres requieren de una competencia electoral efectiva y, para ello, es indispensable una emisión no coactiva del voto, un ejercicio equitativo de los partidos políticos que disputan el poder, resultados oficiales que correspondan a los sufragios emitidos y, finalmente, la aceptación responsable de la alternancia en el poder.

Sin embargo, en la historia de nuestro país han existido atentados al sistema de elecciones, por medio de delitos electorales como lo es en contra de la libertad de voto, delitos cometidos en contra de las instituciones encargadas de llevar a cabo la vigilancia del proceso electoral y el conteo de las votaciones, por citar solo alguno de los rubros contemplados en las legislaciones penales.

Por lo antes expuesto, continuare con la definición de delito y de delitos electorales, con el objetivo de entender con claridad los actos ilícitos a que se hace referencia, a fin de que detectemos la gravedad de los mismos, identificando el daño que producen a la sociedad y al sistema de gobierno que en este caso es la democracia.

3.2 Definición de delito

Existen diversas definiciones de delito, sin embargo citaré a continuación las que destacan más, por lo que primeramente para Beling es: la acción típica antijurídica culpable, sometida a una adecuada sanción penal y que llena las condiciones objetivas de penalidad, podemos destacar que se enfoca a un procedimiento adecuado.⁶⁷ Por lo que en observancia a lo anterior, tenemos que el hecho ilícito siempre tendrá como consecuencia una adecuada sanción penal.

Continuando con una idea parecida, nos encontramos con el punto de vista de Jiménez de Asúa, el cual nos menciona que es un acto típicamente antijurídico, culpable, sometido a veces a condiciones objetivas de penalidad imputable a un hombre y sometido a una sanción penal.⁶⁸ Al observar ambas definiciones, tenemos que al hablar de delito nos referimos siempre a un acto antijurídico, el cual tendrá como consecuencia una sanción con pena privativa de la libertad y/o sanción pecuniaria.

⁶⁷ Cfr. Beling Ernst, *Esquema de derecho penal. La doctrina del delito-tipo*, Ed. librería el foro, México, 2002, pág. 23.

⁶⁸ Cfr. Jiménez de Asúa Luis, *Teoría del Delito*, Ed. IURE, México, 2003 pág. 10-35.

Ahora bien, el maestro Carrara define al delito como: el abandono de una ley, cometer una infracción o una falta.⁶⁹ Nos podemos dar cuenta que son numerosos los penalistas que han pretendido dar una definición de delito, lo cual es muy complejo en un plano absoluto y de carácter general, por lo que un concepto de raíz filosófica es el de Cuello Calón, señalando que: lo ayer penado como delito actualmente puede no serlo y viceversa.⁷⁰

Antes de llegar a una definición propia, citaré la definición que nos proporciona nuestro Código Penal Federal en su artículo séptimo que a la letra dice: “Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales”; como podemos observar es una definición muy vaga, que maneja solo la acción u omisión, por lo que al no precisar nuestra legislación la definición de delito, podemos intuir que existen dos hipótesis.

La primera hipótesis, es que una conducta de acción o hacer puede provocar el quebrantamiento de una norma y en la segunda, es una conducta de omisión en la cual existe una abstención o no hacer, sin embargo, también puede ocasionar un quebrantamiento a la norma penal, provocando ser sancionado por una autoridad penal competente en la cual puede ser acreedor a una sanción pecuniaria o a la privación de la libertad.

Ahora bien, después de citar diversas definiciones, podemos llegar a la conclusión que delito es: una acción u omisión cometida por una o varias personas de manera antijurídica, provocando un daño, y, se encontrará prevista en los Códigos Penales o Leyes Especiales, trayendo como consecuencia una sanción de carácter penal, la cual se encontrará establecida en la misma legislación por ser de carácter coercitivo, y, será aplicada por una Autoridad facultada para

⁶⁹ Cfr. Carrara Francesco, *Programa de derecho criminal*, Tomo I, edición 4ª, Ed. Temis, Bogotá, 1983, pág. 60.

⁷⁰ Cuello Calón, Eugenio, op. cit. pág. 287.

sancionar, la cual se declare competente para resolver dicha acción u omisión antijurídica, velando por el bien jurídico tutelado.

3.3 Definición de delito electoral

Para comenzar, citaré a diversos autores que conceptualizan a los delitos electorales, primeramente tenemos a Francisco Fernández Segado, el cual nos dice que: son aquellas acciones u omisiones que de una u otra forma, atentan contra los principios de objetividad, transparencia, igualdad y libertad, que han de regir un sistema electoral democrático;⁷¹ dicho concepto se encuentra muy alejado de los principios que reconoce nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41, por ser cuantitativamente mayores a los que alude.

Ahora bien continuaré con la definición de Osorio y Nieto, mismo que ha señalado que los delitos electorales son las acciones y omisiones que atentan contra el sufragio efectivo, previstas y sancionadas en las leyes penales y que dichos delitos atentan contra el secreto, universalidad, individualidad, libertad, y honestidad del sufragio;⁷² entendiéndose que van en contra de la libre expresión de la voluntad ciudadana individual, en materia política.

Para terminar con las definiciones de carácter dogmático, citaré a Barreiro Perea, el cual señala que debe entenderse por delito electoral el acto que transgrede una norma electoral, y por tanto, debe ser y es susceptible de ser sancionado con la imposición de una pena, como podemos observar es muy general su concepto, sin embargo lo considero adecuado para el entendimiento de dichos delitos, ya que para ser delito debe ser contradictorio a las normas y traerá como consecuencia una sanción.⁷³

⁷¹ Voz "Delitos Electorales" en *Diccionario Electoral*, 3ª edición, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IFE, UNAM, TEPJF, México, 2003, pág. 334.

⁷² Osorio y Nieto, Cesar Augusto, *La Averiguación Previa*, 10ª edición, editorial Porrúa, México, 1999, pág. 417.

⁷³ Barreiro Perea, Francisco Javier, "Derecho Penal Electoral," *Revista Mexicana de Justicia (PGR)*, no. 3, México, 2002, pág. 137.

No podemos concluir el presente tema sin antes hacer énfasis en el concepto que nos proporciona la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, la cual señala que: un delito electoral es la conducta que daña o afecta el interés público federal previsto en las leyes federales, percatándonos de que dicha definición es muy general.

Sin embargo, complementando la definición anterior, la misma institución conceptualiza como: “son aquellas acciones u omisiones que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función electoral y atentan contra las características del voto, que debe ser universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible.”⁷⁴

3.4 Aspectos comunes para discernir los delitos electorales.

Para abordar el presente tema, es de recalcarse que los delitos electorales se encuentran regulados actualmente por la Ley General en Materia de Delitos Electorales, misma que tiene por objeto, establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno, asimismo, protegerá el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular.⁷⁵

Ahora bien, la aplicación de la citada ley se encontrará a cargo de las autoridades de las entidades federativas, como lo es la Procuraduría General de la República, por conducto de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y el Ministerio Público.⁷⁶

No obstante lo anterior, para la aplicación de las sanciones establecidas por la ley en comento y la regulación de los delitos electorales, es significativo conocer

⁷⁴ Cfr. <http://www.blindajeelectoral.gob.mx/delectorales.html>, 21 de enero del 2015, 21:40 hrs

⁷⁵ Cfr. Artículo 1. Ley general en Materia de Delitos Electorales.

⁷⁶ Cfr. *Ibidem*. Artículos 21 fracc. IV, 22, 24.

la importancia del Registro Federal de Electores, el cual va administrar el Padrón Electoral, expedirá las Credenciales para Votar con fotografía y creará las Listas Nominales; todo lo anterior es parte de los preparativos de los procesos electorales, y de ellos emanarán los resultados de las votaciones efectuadas por los ciudadanos, velando por conservar y respetar nuestra democracia.

Por lo que antecede, abordaré diversos temas como lo es el Registro Federal de Electores, por considerarse importante para la comprensión de los delitos electorales, ya que colabora en la elaboración de los procesos electorales. Es de destacarse que dicho registro es uno de los organismos que ayuda directamente al Instituto Nacional Electoral en el cumplimiento de sus funciones, velando en todo momento los principios de la democracia.

3.4.1 Registro Federal de Electores

Para comenzar con este tema, debemos de tener presente que en México el voto tiene carácter universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, por lo que todas las personas de nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o naturalización, que tengan cumplidos 18 años de edad y un modo honesto de vivir, tienen derecho al voto, para ejercer este derecho el ciudadano debe estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con su Credencial para Votar con fotografía.⁷⁷

Cabe destacar que al INE le corresponde llevar a cabo, por conducto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, una de las actividades esenciales para garantizar los principios de sufragio universal, igualdad del voto e integridad del proceso electoral, esto es la conformación, actualización y depuración permanente del registro de ciudadanos con derecho al voto.

⁷⁷ Matías Estrada, Rosa María y Ambríz Barajas, Lorena, *El Régimen Electoral Mexicano y las Elecciones Federales 2000*, Instituto Federal Electoral, México, 2000, pág. 1.

Es importante señalar que el registro de electores tiene carácter federal, lo que implica que también se emplea para las elecciones locales. Para estos efectos, el acceso a los servicios que brinda y el uso de los instrumentos que genera el registro federal de electores se formaliza a través de convenios de colaboración entre el INE y los gobiernos y autoridades electorales estatales.

3.4.1.1 Concepto

Para definir un concepto del Registro Federal de Electores debemos primeramente hacer mención que es un órgano del Instituto Nacional Electoral que tiene como misión contribuir al desarrollo de la vida democrática del país, proporcionando a los ciudadanos y actores políticos instrumentos electorales en materia registral seguros y confiables, en un marco de eficiencia operacional y de calidad en el servicio a la ciudadanía, con total apego a los principios institucionales.

Posteriormente podemos definirlo a grandes rasgos como el Órgano del Instituto Nacional Electoral que se encarga de la elaboración de los productos electorales, que son los que sirven de base para el desarrollo de los procesos en la materia en sus distintas etapas.

Sin embargo, el Instituto Nacional Electoral conceptualiza el Registro Federal de Electores como el área encargada de integrar, actualizar y depurar el Padrón Electoral, proporcionar la Lista Nominal de Electores, expedir a los ciudadanos la Credencial para Votar, mantener actualizada la Cartografía Electoral para la ubicación geoelectoral del ciudadano y, por último realizar el seguimiento a la operación de los órganos de vigilancia, en los que participan las representaciones

de los partidos políticos, cuyo propósito es contribuir a la confiabilidad y credibilidad del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores.⁷⁸

Antes de conceptualizar propiamente el Registro Federal de Electores, es propio mencionar que el artículo 126 numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cataloga con carácter permanente y de interés público, y tiene por objeto cumplir con lo previsto por el artículo 41 constitucional sobre el padrón electoral.

Por lo que después de lo señalado, puedo conceptualizar al Registro Federal de Electores como el Área del Instituto Nacional Electoral con carácter permanente y de interés público que se encarga de mantener los datos de identificación de los electores debidamente actualizados, integrados y expresados a través de sus instrumentos, contribuyendo al desarrollo de la vida democrática del país.

También es un complejo de bases de datos donde se almacena la información que proporcionan los ciudadanos al momento de tramitar una Credencial para Votar y de que esta le es entregada al titular de la misma.

Dentro de este complejo de bases de datos está el Padrón Electoral, y otra base de datos donde dan de baja a los ciudadanos por varias cuestiones, ya sea porque les suspenden sus derechos político-electorales por cumplir en sentencia, por defunción o porque tiene dos o más registros en el Padrón Electoral ya sea por datos falsos o que no le corresponden.

⁷⁸ Cfr. <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-25Preguntas/CNCS-faq-docs/7-RFE-nov2009.2.pdf>. 12 de mayo de 2015, 11:15, pág. 3-4.

Complementando lo anterior, explicare las facultades y funciones del tan citado Registro Federal Electoral.

3.4.1.2 Facultades y Funciones

Podemos señalar que una de las facultades del Registro Federal de Electores es permitir ubicar a cada ciudadano en un ámbito geoelectoral preciso de acuerdo a la ubicación de su domicilio, ya que los procedimientos para la emisión del voto se basan en el lugar de residencia del elector, a esto se le llama sección electoral, o también conocida como la unidad básica en que se divide el territorio nacional para fines electorales.

También se encarga de mantener actualizado el Padrón Electoral, cumpliendo con lo previsto por el artículo 41 fracción V, apartado B de la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos,⁷⁹ reglamentado por el artículo 127 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸⁰ sobre el Padrón Electoral, pronunciándose acerca de las obligaciones del INE y de los organismos públicos locales para la organización de las elecciones; lo anterior, por ser una función estatal.

Siguiendo con este orden de ideas, abordaremos las funciones del órgano en comento, las cuales consisten en: formar el catálogo general de electores y el Padrón Electoral; expedir la Credencial para Votar con fotografía; revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral; establecer con las autoridades la coordinación necesaria a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía.

⁷⁹ Cfr. Artículo 41. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit.

⁸⁰ Cfr. Artículo 127 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

Complementando lo anterior, deberá formular el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como de las cinco circunscripciones plurinominales en que está dividido el país. Mantendrá actualizado la cartografía electoral del país y convertirá al ciudadano en elector, habilitándolo para ejercer su derecho al sufragio garantizando el principio democrático de “un hombre, un voto.”⁸¹

No podemos finalizar el presente tema, sin antes citar el artículo 54 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cual se mencionan diversas atribuciones de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, lo que para mejor entendimiento se enumeran a continuación:

- a) Aplicar la técnica censal en forma parcial en el ámbito territorial que determine la Junta General Ejecutiva;
- b) Formar el Padrón Electoral;
- c) Expedir la credencial para votar según lo dispuesto en el Título Primero del Libro Cuarto de esta Ley;
- d) Revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral conforme al procedimiento establecido en el Libro Cuarto de esta Ley;
- e) Establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía;
- f) Proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales y candidatos, las listas nominales de electores en los términos de esta Ley;
- g) Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales;

⁸¹ Cfr. Matías Estrada, Rosa María y Ambriz Barajas, Lorena, op. cit. pág. 2.

h) Mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, distrito electoral local, municipio y sección electoral;

i) Asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por esta Ley;

j) Llevar los libros de registro y asistencia de los representantes de los partidos políticos a las comisiones de vigilancia;

k) Solicitar a las comisiones de vigilancia los estudios y el desahogo de las consultas sobre los asuntos que estime conveniente dentro de la esfera de su competencia;

l) Acordar con el Secretario Ejecutivo del Instituto los asuntos de su competencia;

m) Asistir a las sesiones de la Comisión del Registro Federal de Electores sólo con derecho de voz;

n) Proceder a la verificación del porcentaje de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores requerido para solicitar consulta popular o iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, en términos de lo previsto en las leyes, y

ñ) Las demás que le confiera esta Ley.⁸²

Para finalizar con el tema al que se alude, es importante conocer cómo se encuentra estructurado dicho organismo, por lo que a continuación hablare de la estructura de nuestro Registro Federal de Electores.

3.4.1.3 Estructura

El Registro Federal de Electores se encuentra principalmente a cargo de una Dirección Ejecutiva, por ser un órgano central de ejecución parcial de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral de acuerdo al área de su competencia,

⁸² Artículo 54. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

este cargo lo ocupara un funcionario designado por el Director General, preferentemente de entre los miembros del Servicio profesional electoral, siempre y cuando exista igualdad de circunstancias de los candidatos.

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores contara en apoyo de la misma, diversas coordinaciones como lo es la Coordinación de Procesos Tecnológicos, Coordinación de Operación en Campo y Coordinación de Administración y Gestión; asimismo contará con el apoyo de dos direcciones, una de Secretaría de las Comisiones de Vigilancia y otra de Atención Ciudadana, así como una Secretaría Técnica Normativa.⁸³

Es menester señalar que el carácter Federal del Registro de Electores y los diversos instrumentos que lo conforman deviene también del hecho de que son utilizados en las elecciones locales. Este uso se formaliza a través de la suscripción de convenios de colaboración entre el INE y los gobiernos y autoridades electorales estatales, para efectos de realizar la elaboración e impresión de las Listas Nominales, en las cuales aparecerán los ciudadanos que viven en los estados donde se celebraran las elecciones locales, toda vez que acudieron a solicitar la inscripción en el Registro Federal de Electores en tiempo y forma para ejercer su derecho al sufragio.

3.4.2. Padrón Electoral

Después de hablar del Registro Federal de Electores, es preciso enfatizar en el padrón electoral, ya que es uno de los trabajos que realiza dicho registro, siendo parte fundamental de los procesos electorales; en él obran los datos personales de los ciudadanos mexicanos que acuden al módulo de atención ciudadana correspondiente para efectos de ser registrados para fines electorales.

⁸³Cfr. http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Direccion_Ejecutiva_del_Registro_Federal_de_Electores/, 18 de noviembre de 2014, 21:43 hrs.

Es de señalarse que el padrón electoral debe de estar debidamente integrado y actualizado al momento de las elecciones, ya que de él se toman los datos para la impresión de las listas nominales y así identificar con la credencial para votar con fotografía los ciudadanos que cuentan con derecho para efectuar el sufragio.

Ahora bien, para continuar con este trabajo de investigación, es necesario precisar un concepto de lo que es el Padrón Electoral, por lo que a continuación definiremos al mismo.

3.4.2.1. Concepto

Para poder conceptualizar Padrón Electoral tenemos que definir primeramente la palabra Padrón, el cual es un término con origen en el latín “*patronus*” que significa listado o nómina. El concepto suele utilizarse para hacer referencia al registro en el que se encuentran inscritos los ciudadanos habilitados para participar en elecciones.⁸⁴

Por su parte, el INE nos dice que el Padrón Electoral es el registro que contiene el nombre e información básica de todos aquellos ciudadanos mexicanos como lo es el nombre completo, lugar y fecha de nacimiento, edad y sexo, domicilio actual y tiempo de residencia, ocupación, entidad federativa, municipio, localidad, distrito electoral uninominal y la sección electoral correspondiente al domicilio, acompañado de la firma y/o huella digital del ciudadano.

Al solicitar el ciudadano mexicano formalmente y de manera individual su empadronamiento para fines electorales se deberá proceder al llenado del formato de solicitud en los que deben constar la firma, huella digital y fotografía de cada

⁸⁴ Cfr. <http://lema.rae.es/drae/?val=padron>

uno de ellos, lo anterior es así para efectos de poder adquirir la Credencial para Votar con fotografía y así ejercer el derecho del voto.

También el diverso 128 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales nos dice que en el Padrón Electoral constará la información básica de los varones y mujeres mexicanos, mayores de 18 años que han presentado la solicitud de empadronamiento y que estarán agrupados en dos secciones, la de ciudadanos residentes en México y la de ciudadanos residentes en el extranjero.⁸⁵

Visto lo anterior, podemos conceptualizar el Padrón Electoral, como el registro que contiene los datos de identificación como firma, huella digital, fotografía y domicilio de los electores que de manera formal solicitan su empadronamiento para fines electorales, fijando dichos datos en listados nominales.

3.4.2.2. Cómo se integra el Padrón Electoral

La integración del Padrón Electoral se encuentra regulado en el título primero, capítulo uno, artículo 132 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual se pronuncia respecto de la formación del Padrón Electoral, por lo que el Instituto Nacional Electoral instrumentará una técnica censal para la formación del mismo.

De la legislación citada con anterioridad se desprende que la técnica utilizada en nuestro país es mediante un censo el cual consiste en realizar entrevistas casa por casa, a fin de obtener la información básica de los mexicanos mayores de 18 años de edad, con el objetivo de recopilar datos personales de identificación, consistente en:

- a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;

⁸⁵ Cfr. Artículo 128. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

- b) Lugar y fecha de nacimiento;
- c) Edad y sexo;
- d) Domicilio actual y tiempo de residencia;
- e) Ocupación, y
- f) En su caso, el número y fecha del certificado de naturalización.⁸⁶

Posteriormente después de recabar la información básica, se complementará con la entidad federativa, el municipio, la localidad, el distrito electoral uninominal y la sección electoral correspondiente al domicilio, así como la fecha en que se realizó la visita, el nombre y la firma del entrevistador. En todos los casos se procurará establecer el mayor número de elementos para ubicar dicho domicilio geográficamente.

No obstante lo anterior, el Padrón Electoral también se integrará de la información proporcionada por los ciudadanos que acuden a los módulos designados por el Instituto Nacional Electoral con el fin de ser registrados en el Registro Federal de Electores entregándoles como comprobante una Credencial para Votar y así efectuar el sufragio.

Es propio mencionar que el padrón electoral debe encontrarse debidamente actualizado, por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por lo que cada año a partir del día primero de septiembre y hasta el quince de diciembre siguiente, elaborará una campaña intensa para convocar y orientar a la ciudadanía a cumplir con las obligaciones electorales, acudiendo ante las oficinas de la citada Dirección, en los lugares que ésta determine, para ser incorporados al Padrón Electoral todos aquellos ciudadanos:

⁸⁶ Cfr. Artículo 132. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

- a) Que no hubiesen sido incorporados durante la aplicación de la técnica censal total;
- b) Que hubiesen alcanzado la ciudadanía con posterioridad a la aplicación de la técnica censal total;
- c) No hubieren notificado su cambio de domicilio;
- d) Hubieren extraviado su credencial para votar, y
- e) Suspendidos en sus derechos políticos hubieren sido rehabilitados.

De lo anterior, se desprende que todos aquellos ciudadanos que acudan voluntariamente a darse de alta o dar aviso de cambio de domicilio, o bien, al ser requeridos por el personal del Instituto durante la aplicación de la técnica censal, tendrán la obligación de señalar el domicilio en que hubieren sido registrados con anterioridad y, en su caso, firmar y poner las huellas dactilares en los documentos para la actualización respectiva.

En esta campaña de actualización del padrón electoral, podrán participar los partidos políticos nacionales y los medios de comunicación, para efectos de coadyuvar con el Instituto en las tareas de orientación ciudadana, todo lo que antecede conforme a lo dispuesto por el artículo 138 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁸⁷

Continuando con el presente tema, y al especificar cómo se integra el padrón electoral, hablaré del funcionamiento del mismo, siendo un tema necesario de investigar para el entendimiento de las funciones electorales.

3.4.2.3 Funcionamiento

Para comenzar a explicar el funcionamiento del Padrón Electoral tenemos que aludir a la incorporación del mismo, en donde primeramente se deberá llenar

⁸⁷ Cfr. Artículo 138. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

una solicitud individual en que consten firma, huellas dactilares y fotografía del ciudadano, en los términos del artículo 140 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dicha disposición establece los datos que se deben recabar para la inscripción a dicho registro.⁸⁸

Complementando lo anterior, en caso de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero se tendrán excepciones, por lo que el Instituto Nacional Electoral en conjunto con los Organismos Públicos Locales deberán de facilitar todos los medios que existan en sus posibilidades para efectos de que se recaben tanto la firma como las huellas dactilares desde el país extranjero en el cual residan actualmente, ya que se debe de cumplir con los requisitos establecidos en el artículo citado con anterioridad.

En cuestión a los ciudadanos que se encuentran incapacitados para acudir físicamente a solicitar su inscripción al Padrón Electoral por medio de los módulos de atención ciudadana de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores correspondiente a su domicilio, deberán solicitar dicho trámite por escrito en compañía de la documentación que acredite su incapacidad.

Finalmente después de realizar el trámite de inscripción al Padrón Electoral le otorgarán al ciudadano un comprobante de su solicitud con número, el cual deberá regresar al momento de recibir o recoger su Credencial para Votar, sin embargo, la Dirección Ejecutiva dictará las medidas pertinentes para llevar la credencial al domicilio del ciudadano mexicano que se encuentre incapacitado, dando por terminado el procedimiento de inscripción al Padrón Electoral.

Una vez llevado a cabo el procedimiento descrito con anterioridad se procederá a formar las Listas Nominales de Electores del Padrón Electoral, en la

⁸⁸ Cfr. Artículo 140. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

cual obrarán todos los nombres de aquellos a los que se les haya entregado su Credencial para Votar, sin embargo dicho tema lo abordaremos en los capítulos precedentes.

Para finalizar el presente subtema, podemos observar que el Padrón Electoral tiene un funcionamiento demasiado importante en nuestro país ya que además de llevar un control actualizado de los ciudadanos mexicanos que solicitaron dicho trámite, ayuda a la expedición de credenciales para votar con fotografía y se toman los datos del mismo para la elaboración de las Listas Nominales, dando como resultado la garantía de que al momento de las elecciones se realice un voto por ciudadano mejorando la democracia.

3.4.3 Credencial para Votar con fotografía

Es de considerarse que la credencial para votar con fotografía es uno de los principales medios de identificación en nuestro país, siendo un documento oficial que expide el Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, no obstante lo anterior, es un comprobante de quien la porta se encuentra en el padrón electoral, y por ende en las listas nominales.

Es de suma importancia recalcar, que la credencial para votar es un comprobante de los ciudadanos que solicitaron su empadronamiento electoral, con dicho comprobante podrán acudir en tiempo de elecciones locales o federales a las casillas a efectuar su derecho de sufragio, lo que sin ella no se podría realizar, al considerarse requisito indispensable, conforme a lo establecido por el artículo 278 de la tan citada Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁸⁹

Al observar lo que se describe con anterioridad, continuaremos primeramente identificando un concepto de la credencial para votar con

⁸⁹ Cfr. Artículo 278, numeral 1. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

fotografías, para posteriormente hablar de sus antecedentes y de los elementos que la conforman.

3.4.3.1 Concepto y Evolución

Antes de conceptualizar la Credencial para Votar con fotografía, debemos tener presente que los ciudadanos mexicanos pueden solicitar en forma individual la incorporación al padrón electoral en las oficinas o módulos que determine el Instituto Nacional Electoral, el cual entregara un comprobante de solicitud, el cual devolverá al momento de recibir o recoger su credencial para votar con fotografía, de conformidad con el artículo 140 numeral 3 de la tan citada Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁹⁰

El Instituto nos proporciona un concepto de la Credencial para Votar con fotografía, el cual la establece como el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto,⁹¹ sin embargo es de suma importancia incluir que es un documento de identificación, reconocido por todas las autoridades que integran la federación.

Sin embargo, también es considerada un medio de identificación oficial ya que con ella se puede acreditar la ciudadanía mexicana por obrar los datos personales de los solicitantes de la misma y ser expedida por una de las direcciones del Instituto Nacional Electoral, por lo que se puede conceptualizar como el documento de identificación oficial que los ciudadanos de manera obligatoria deberán de tramitar para que puedan ejercer su derecho al voto.

Ahora bien después de conceptualizar la Credencial para Votar con fotografía continuaremos con la evolución de la misma donde a partir de 1991 y

⁹⁰ Cfr. Artículo 140. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

⁹¹ Matías Estrada, Rosa María y Ambriz Barajas, Lorena, El Régimen Electoral Mexicano y las Elecciones Federales 2000, p. 4, op. Cit.

hasta la fecha, el entonces Instituto Federal Electoral ahora Instituto Nacional Electoral han emitido cuatro tipos de formatos de Credencial para Votar, todos ellos válidos y aceptados como instrumento electoral y de identificación, aumentando los símbolos de seguridad.

Sus características son similares entre sí, sin embargo, a cada una de ellas les han ido incorporando nuevos elementos de seguridad con el fin de evitar la falsificación, alteración, duplicación y simulación, aunque los fines de la Credencial para Votar con fotografía sigan siendo los mismos, entre los cuales es ejercer el derecho al voto.

Para entender con claridad la evolución de la Credencial para Votar a continuación elaboraremos diversos cuadros comparativos en la página que precede de las credenciales tipo A, B, C, D y E, mismas que reconoce el Instituto Nacional Electoral:

PARTE ANVERSA

Elementos de información control y presentación de las credenciales tipo:				
A	B	C	D	E
Emisión del año 1992-2001	Emisión del año 2002-2007	Emisión del año 2008-2012	Emisión del año 2013	Emisión del año 2014
Nombre del elector	Nombre del elector	Nombre del elector	Nombre del elector	Nombre del elector
Domicilio	Domicilio	Domicilio	Domicilio	El domicilio es opción del ciudadano
Edad y sexo	Edad y sexo	Edad y sexo	Edad y sexo	Edad y sexo
Folio Nacional				
Clave de elector	Clave de elector	Clave de elector	Clave de elector	Clave de elector
Identificación geoelectoral	Identificación geoelectoral	Identificación geoelectoral	Identificación geoelectoral	Identificación geoelectoral
		CURP	CURP	CURP
Año de registro y número de emisión	Año de registro y número de emisión	Año de registro y número de emisión	Año de registro y número de emisión	Año de registro y número de emisión
		Año de emisión	Año de emisión	Año de emisión
		Vigencia	Vigencia	Vigencia
Fotografía instantánea	Fotografía digital	Fotografía digital	Fotografía digital	Fotografía digital

Elementos de seguridad				
Imagen de seguridad, visibles, no visibles y táctiles				
A	B	C	D	E
Imagen del Padrón Electoral	Logotipo del IFE	Kinegrama	Dispositivo óptico variable y fondo de la credencial con diseño de alta seguridad en offset	
Fondo de la credencial líneas en alto contraste				
Tramas visibles				
			Tinta ópticamente variable	
		Fotografía fantasma	Fotografía fantasma con datos variables	
		Firma digitalizada	Impresión arcoíris	
		Microlínea personalizada		
			Microtextos en offset	
Tinta ultravioleta con escudos nacionales y siglas IFE			Tinta ultravioleta con diseño de tramas complejas sobre toda la superficie en tres colores	
	Nombre completo del ciudadano en tinta ultravioleta			
			Logotipo en bajo relieve y letras del INE en alto relieve para lectura en braille	

REVERSO DE LA CREDENCIAL

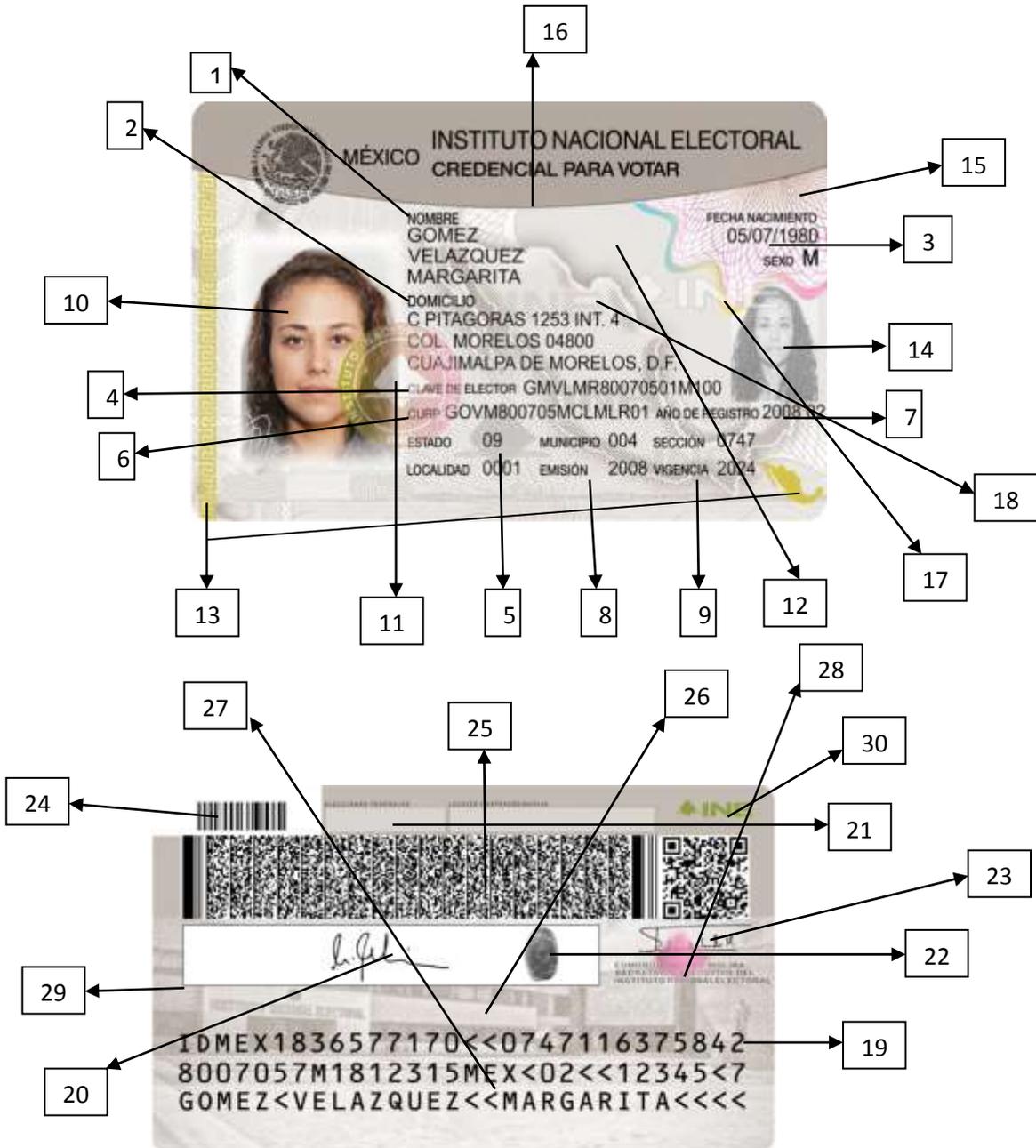
Elementos visibles de información control y presentación				
A	B	C	D	E
Número identificador de 12 números	Número identificador de 13 números			
Leyendas y firmas			Firma digitalizada	
Espacios definidos para el marcado del voto		Espacios libres para el marcado del voto		
Huella de dedo pulgar	Huella de dedo índice		Huella digitalizada de dedo índice	
Firma del secretario ejecutivo del IFE				Firma del secretario ejecutivo del INE
Código de barras unidimensional	Código de barras bidimensional	Código de barras bidimensional y cifrado	Código de barras unidimensional, bidimensional y cifrado	
Filtro infrarrojo en código de barras			Fondo con tramas en alta resolución y zona de lectura mecánica	
Elementos de seguridad visibles y no visibles				
			Impresión arcoíris y tinta ópticamente variable	
	Microlínea personalizada			
		Fotografía del ciudadano en tinta ultravioleta		

92

⁹² Cfr. http://www2.ine.mx/docs/IFE-v2/DERFE/DERFE-CredencialVotar/CPVF-docs/ABC-Credencial_para_Votar.pdf. 19 de febrero de 2015. 21:00 hrs.

3.4.3.2 Elementos que integran la Credencial para Votar con fotografía

Para entender y ubicar con mayor precisión los elementos que integran la Credencial para Votar con fotografía, elaboraré un recuadro en el cual señalaré gráficamente cada uno de los componentes que conforman dicha credencial.



Numeral	Tipo de elemento
1.	Nombre del elector
2.	Domicilio
3.	Edad y sexo
4.	Clave de elector
5.	Identificación geoelectoral
6.	Clave única de Registro de Población (CURP)
7.	Año de registro y número de emisión
8.	Año de emisión
9.	Vigencia
10.	Fotografía digital
11.	Dispositivo óptico variable (OVD)
12.	Fondo de la credencial con diseño de alta seguridad en offset
13.	Tinta ópticamente variable (OVI)
14.	Fotografía fantasma con datos variables
15.	Impresión arcoíris
16.	Microlínea personalizada y Microtextos en offset
17.	Logotipo del INE en bajo relieve
18.	Letras INE en alto relieve para la lectura en braille
19.	Número identificador (OCR) de trece dígitos
20.	Firma digitalizada
21.	Espacios libres para el marcado de voto
22.	Huella del dedo índice digitalizada

23.	Firma del Secretario Ejecutivo del INE
24.	Código de barras unidimensional
25.	Código de barras bidimensional y cifrado
26.	Fondo con tramas en alta resolución
27.	Zona de lectura mecánica
28.	Impresión arcoíris
29.	Microlínea personalizada
30.	Tinta ópticamente variable (OVI)
ELEMENTOS NO VISIBLES	
Tinta ultravioleta con diseño de tramas complejas, sobre toda la superficie en tres colores en la parte anversa	
Nombre completo del ciudadano en tinta ultravioleta en la parte anversa	
Fotografía del ciudadano en tinta ultravioleta en la parte reversa	

93

3.4.3.3 Requisitos para el trámite de la Credencial para Votar con fotografía

El primer requisito es hacer una cita de manera electrónica ingresando a la página del INE (<http://www.ine.mx/archivos2/portal/credencial>) para reservar una cita y la otra es acudir al módulo de Atención Ciudadana designado por el INE de la entidad o bien el más cercano al domicilio o al ciudadano si este se encontrara en otro Estado de la República Mexicana y formarse para continuar con el trámite.⁹⁴

⁹³ Instituto Nacional Electoral, conoce el abc de la Credencial para Votar con fotografía, http://www.ine.mx/archivos2/portal/credencial/pdf-credencial/ABC_credenciales_INE_2014.pdf, 20 de febrero de 2015, 21hrs

⁹⁴ Cfr. <http://www.ine.mx/archivos2/portal/credencial>. 22 de febrero de 2015, 20:00

Posteriormente se deberán identificar los documentos que presentarán en el modulo, donde primordialmente presentaremos un documento que acredite la nacionalidad mexicana, como lo es el Acta de Nacimiento en original, o bien en dado caso que la persona sea extranjera, deberá presentar una carta de naturalización o certificado de naturalización.

En caso de que el documento que acredite la nacionalidad mexicana por naturalización no cuente con algún apellido del ciudadano, fecha y/o lugar de nacimiento, se podrá presentar el acta de nacimiento del país de origen debidamente legalizada o apostillada y, en su caso, traducida por la autoridad mexicana, en la que se contenga dichos datos o documento expedido por autoridad mexicana que señale la fecha y lugar de nacimiento.

Siguiendo con este orden de ideas, debemos de contar con una identificación con fotografía, la cual debe especificar su vigencia o tener una fecha de expedición no mayor a 10 años, pudiendo exhibir la Credencial para Votar anterior, licencia o permiso para conducir, credenciales de identificación laboral, credenciales de identificación de instituciones de salud o educativas, documentos expedidos por escuelas con reconocimiento oficial, cartilla del Servicio Militar Nacional, pasaporte y/o Cédula Profesional, sin embargo si no se cuenta con alguno de los documentos descritos con anterioridad, se podrá ofrecer dos testigos.

Finalmente se deberá exhibir un comprobante de domicilio con fecha de expedición no mayor a tres meses, entre los cuales podrá exhibir recibos de pago de impuestos y/o servicios públicos y privados, estados de cuenta de servicios privados, copia certificada de escrituras de propiedad inmobiliaria y/o contrato de arrendamiento, sin embargo si no se cuenta con ningún comprobante presentará dos testigos.

3.4.4 Listas Nominales

Para finalizar con el presente capítulo, hablaré de las listas nominales, las cuales se encuentran reguladas en el artículo 147 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo estas un elemento importante en el proceso de elecciones locales y/o federales.

Es menester destacar que parte del trabajo elaborado por el Registro Federal de Electores respecto de la formación del padrón electoral, se ve reflejado en las listas nominales, ya que en ellas obran los datos de identificación de los ciudadanos que acudieron a los módulos de atención ciudadana establecidos por el Instituto Nacional Electoral, como se ha indicado en párrafos anteriores.

Lo que para mejor entendimiento de lo anterior, definiré en párrafos precedentes las listas nominales, cómo se conforman y el funcionamiento de las mismas, para efectos de subsanar las dudas que del mismo tema surgieran.

3.4.4.1 Concepto

En el numeral 147 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se encuentra el concepto de las Listas Nominales, el cual nos dice que son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su Credencial para Votar.⁹⁵

Cabe resaltar que las Listas Nominales son un instrumento clave para la verificación de las elecciones; los ciudadanos que acudieron a los módulos de atención ciudadana correspondiente a solicitar su inscripción en el padrón electoral, aparecerán en dichos listados, por lo que al presentar su Credencial

⁹⁵ Cfr. Artículo 147. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

para Votar con fotografía con los funcionarios electorales que se encuentren en las casillas en el periodo de elecciones, ya sean locales o federales, pueden ejercer su derecho al voto.

3.4.4.2 Cómo se forman las Listas Nominales

En atención a lo citado anteriormente, las listas nominales se formarán con todos aquellos nombres de las personas que se les haya entregado su Credencial para Votar, los listados se formularán por distritos y por secciones electorales, conforme a lo dispuesto por el ya citado artículo 147 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En el caso de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, el listado se formulará por país de residencia y por entidad federativa de referencia, lo mismo se llevará a cabo para la revisión de los mismos conforme a lo establecido por el arábigo 149 de la citada ley.

Los listados a los que aludimos, se pondrán a disposición de los partidos políticos para su revisión y, en su caso, para que formulen las observaciones que estimen pertinentes, y así posteriormente la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores proveerá lo necesario para que las Listas Nominales se pongan en conocimiento de la ciudadanía de cada distrito.⁹⁶

Ya realizado lo anterior, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores el 15 de febrero del año en que se celebre el proceso electoral ordinario, entregará en medios magnéticos a cada uno de los partidos políticos las Listas Nominales de Electores, las cuales deberán de ir divididas en dos apartados, ordenadas alfabéticamente y por secciones correspondientes a los distritos electorales.⁹⁷

⁹⁶ Cfr. 148. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op.cit.

⁹⁷ Cfr. 151. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op.cit.

El primer apartado contendrá los nombres de los ciudadanos que hayan obtenido su Credencial para Votar al 15 de diciembre y el segundo apartado contendrá los nombres de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral que no hayan obtenido su Credencial para Votar en esa fecha, posteriormente los partidos políticos tendrán hasta el 14 de marzo para formular observaciones a dichas listas señalando hechos y casos concretos e individualizados.

Siguiendo con esta guisa, se realizarán las modificaciones que se consideren necesarias de las observaciones realizadas por los partidos políticos para así informar al Consejo General y a la Comisión Nacional de Vigilancia ambos del Instituto Nacional Electoral a más tardar el 15 de abril para que finalmente el Consejo decida si los listados nominales de electores son válidos y definitivos.

Una vez concluido el procedimiento anterior, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores elaborará e imprimirá las Listas Nominales de Electores definitivas con fotografía que contendrán los nombres de los ciudadanos que obtuvieron su Credencial para Votar hasta el último día de febrero inclusive, así mismo, les entregará a los partidos políticos un tanto de la lista nominal de electores con fotografía a más tardar un mes antes de la jornada electoral.⁹⁸

3.4.4.3 Funcionamiento

Para abordar el funcionamiento de las Listas Nominales, es importante señalar que una de las características más importantes es su impresión, la cual se lleva a cabo en papel seguridad y obran en ellas como anteriormente se señaló los nombres de las personas que solicitaron su registro como electores, así mismo, cuentan con la imagen de la Credencial para Votar de los ciudadanos que se

⁹⁷ Cfr. 153. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op.cit.

encuentran debidamente registrados en el padrón electoral, lo anterior para acreditar que cuentan con todas las facultades legales para ejercer su derecho al voto.⁹⁹

Ahora bien, nuestro país está regido por una democracia, y uno de los principales objetivos de la misma es garantizar los procedimientos electorales, por lo que es necesario tener un mecanismo de seguridad para que las elecciones no se encuentren viciadas, de ahí, la necesidad de especificar y entender el funcionamiento de las Listas Nominales.

Por lo anterior, podemos destacar que el funcionamiento de las Listas es garantizar que el día de las votaciones del proceso electoral se lleve a cabo con transparencia, dando seguridad a los ciudadanos que su voto se tomará en cuenta democráticamente, y esto se podrá lograr por medio de los funcionarios de casilla, los cuales contarán con Listas Nominales impresas para efectos de cotejar los datos de la personas que se encuentran en dichos listados con los de la Credencial para Votar, así, dichos funcionarios se encargarán de verificar la identidad del votante y principalmente que tenga derecho a votar, vigilando en todo momento se efectúe un voto por persona.

Después de explicar debidamente los temas que anteceden, es momento de entrar a la investigación de los diversos supuestos que regula el artículo 13 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, para posteriormente aludir al acto ilícito que se especifica en el título del presente trabajo de investigación.

⁹⁹ Cfr. http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Lista_Nominal_y_Padron_electoral/. 24 de febrero de 2015, 19:30.

CAPÍTULO 4
“ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN I, PÁRRAFO PRIMERO, DE
LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES,
ESPECÍFICAMENTE SOBRE LA HIPÓTESIS EN LA EXPEDICIÓN
ILÍCITA DE UNA O MÁS CREDENCIALES PARA VOTAR CON
FOTOGRAFÍA”

4.1. Artículo 13 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Para mejor entendimiento del presente capítulo, es necesario hablar de lo general a lo particular, por lo que comenzaré citando el artículo 13 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, mismo que a la letra dice:

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.

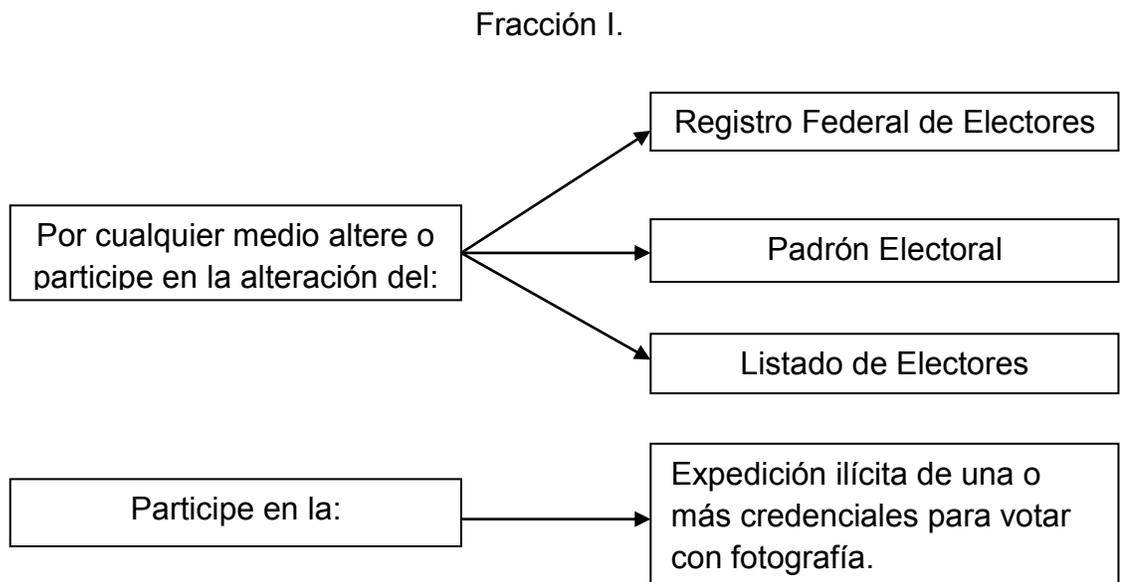
A quien por sí o a través de terceros, mediante amenaza o promesa de empleo, paga o dádiva, o promesa de entrega de cualquier tipo de recurso o bien, solicite o promueva que una o varias personas entreguen información falsa al

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;

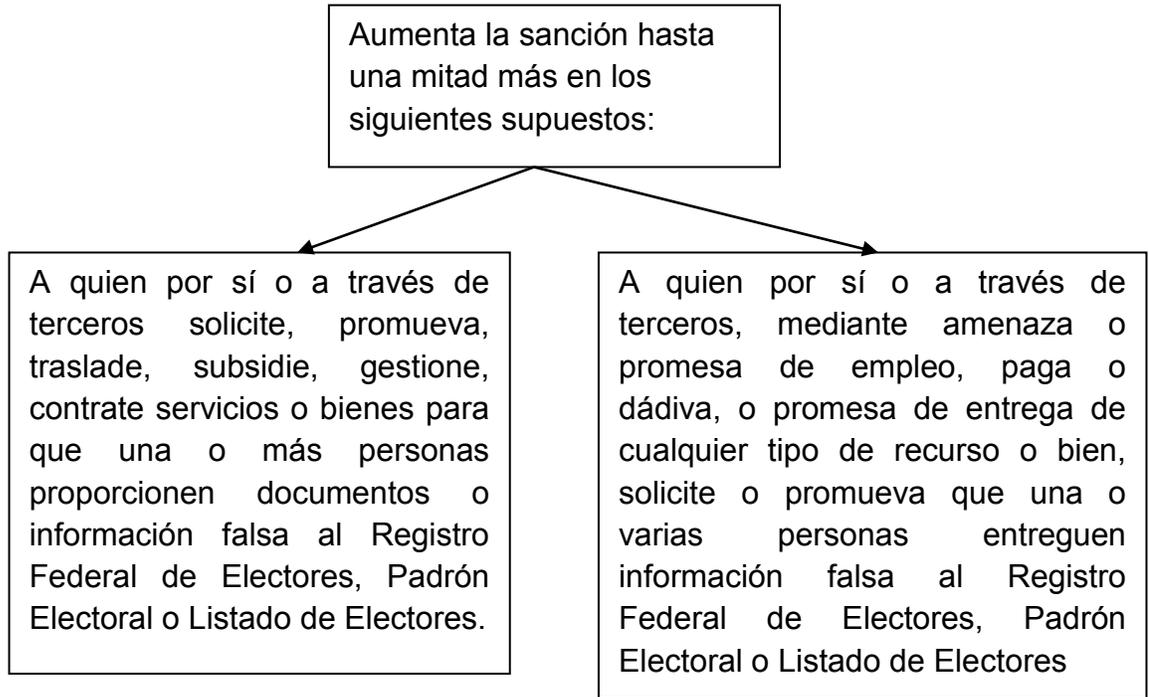
II. Altere, falsifique, destruya, posea, use, adquiera, comercialice, suministre o transmita de manera ilegal, archivos o datos de cualquier naturaleza, relativos al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores.

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.¹⁰⁰

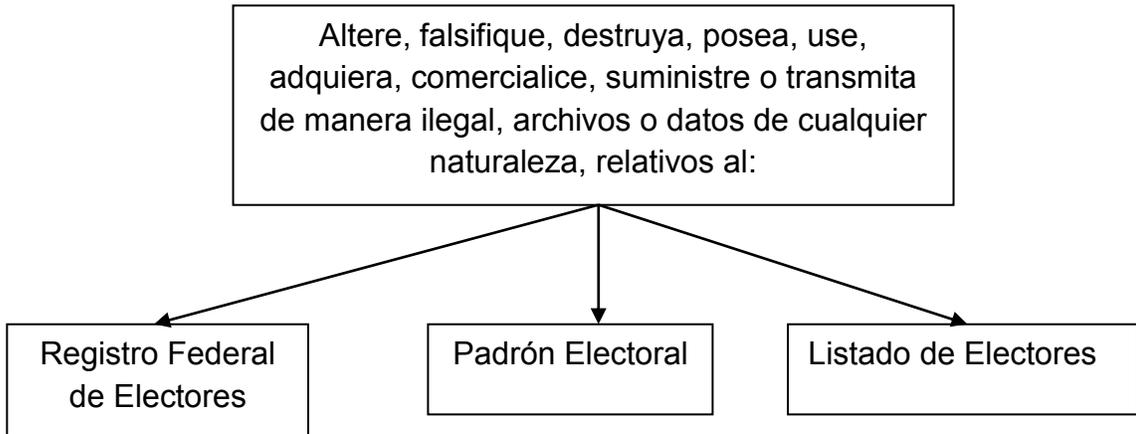
De la lectura del citado artículo, nos podemos dar cuenta que regula diversos actos ilícitos, por lo que para mejor comprensión elaboraré diversos diagramas para identificar cada uno de los supuestos:



¹⁰⁰ Cfr. Artículo 13. Ley General en Materia de Delitos Electorales. op. cit.



Fracción II



Finalmente se observa que en el último párrafo del citado artículo, se aumenta la sanción hasta un tercio más en caso de que intervenga en la comisión de los delitos un servidor público, funcionario partidista, precandidato o candidato.

Ahora bien, después de haber desglosado los supuestos regulados por el artículo 13 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, podemos observar que existen diversos supuestos en los cuales se puede aumentar la pena hasta una mitad más, sin embargo, dichos supuestos solo toman en cuenta al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral y Listado Electoral.

Es por ello, que en este trabajo de investigación, tenemos que observar el supuesto de la participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, siendo el tema de interés del presente trabajo, por lo que a continuación comenzaré con la clasificación del delito al que se alude, para ir destacando los perjuicios que puede ocasionar la comisión del mismo, y que a consideración del investigador no es suficiente la sanción establecida como castigo en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

4.2 Clasificación del delito de participación en la expedición ilícita de credenciales para votar

Antes de comenzar con el tema que nos precede, es importante recalcar que en el artículo 13, fracción primera, párrafo primero de la tan citada Ley General en Materia de Delitos Electorales, se establece una sanción de sesenta a doscientos días de multa y prisión de tres a siete años a: quien participe en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía.

Visto lo anterior, en el presente tema trataré de explicar la gravedad del delito de participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, por lo que es necesario a consideración del ponente, clasificar dicha acción ilícita para su mejor entendimiento.

Diversos autores han clasificado los delitos con el objetivo de que el juzgador emita sanciones ecuanimes, tratando de no dejar impune los actos u

omisiones ilícitas cometidas por las personas, sin embargo, en este trabajo de investigación, tomaremos en cuenta parte de la clasificación que realiza el Doctor en derecho y catedrático de esta H. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Doctor Eduardo López Betancourt, en su libro Teoría del Delito.¹⁰¹

Por lo anterior, nos enfocaremos principalmente a explicar la importancia de su gravedad, la conducta del agente, el resultado, el daño que causa, su duración, el elemento interno o culpabilidad, su estructura, el número de sujetos, su forma de persecución y la función de su materia, respecto del delito materia del presente trabajo de investigación.

4.2.1 En función de su gravedad

Existen dos modelos de gravedad en nuestra dogmática según el Dr. Eduardo López Betancourt, primeramente tenemos la bipartita, la cual es cuando una acción u omisión se encuentra regulada como delito y como falta, esto quiere decir que podrá ser sancionada por una autoridad judicial y por autoridad de carácter administrativo; en segundo plano, encontramos la tripartita, misma que consiste en los delitos, faltas y crímenes, sin embargo, dicho sistema no funciona en nuestro sistema penal.

Ahora bien, atendiendo a los supuestos que anteceden, tenemos que la participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, se encuentra dentro del modelo bipartito, toda vez que como se menciono con anterioridad, el sistema tripartito no funciona en nuestro sistema penal, y tenemos que si dicha irregularidad es cometida por un servidor público, puede ser castigado por una autoridad de carácter judicial y a su vez sancionado por una autoridad de carácter administrativo, lo anterior con fundamento en el

¹⁰¹ Cfr. López Betancourt, Eduardo, "Teoría del Delito", Ed. Porrúa, México, 2007, págs. 291-294.

artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos.¹⁰²

Complementando el párrafo que antecede, en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también podemos encontrar que: “los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente”,¹⁰³ dicho precepto legal nos permite aperturar un proceso de carácter penal y de carácter administrativo, siempre y cuando el hecho ilícito lo haya cometido un servidor público.

A consideración del investigador, quien causa o participa en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía es un peligro para el orden jurídico, el cual debe ser castigado con cárcel, ahora bien, como se menciona en párrafos anteriores, el citado delito también puede ser cometido por servidores públicos, por lo que es indispensable que en todo momento sean castigados con una sanción económica, suspensión o inhabilitación del cargo, puesto o comisión que tenga el servidor público procesado, conforme a lo establecido por el Artículo 5 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.¹⁰⁴

Lo anterior a fin de que pague por el daño o alteración que le haya provocado a los procesos electorales, Registro Federal de Electores, Padrón Electoral y Listas Nominales, asimismo, debemos de tomar en consideración que pueden coexistir diversos actos ilícitos, ya que en la credencial para votar existen datos personales, además de ser considerada como identificación oficial.

¹⁰² Cfr. Artículo 6. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240_140714.pdf. 05 de marzo de 2015, 21:00 hrs.

¹⁰³ Cfr. Artículo 109. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit.

¹⁰⁴ Cfr. Artículo 5. Ley General en Materia de Delitos Electorales. op. cit.

4.2.2 Según la conducta del agente

En nuestro Código Penal Federal, se encuentran contempladas las conductas de acción y de omisión,¹⁰⁵ primeramente tenemos que existe la acción, en la cual se requiere en todo momento el movimiento del sujeto para cometer el acto ilícito¹⁰⁶, esto es la participación directa de una persona para cometer un hecho que va en contra de las normas penales vigentes, ya que sin la acción efectuada del sujeto no se lograría la comisión de un delito.

En segundo plano, encontramos la omisión, que es: “la inactividad voluntaria cuando existe el deber jurídico de obrar”,¹⁰⁷ lo cual se traduce a dejar de hacer lo que está obligado, encontrando dos supuestos: la omisión simple que es cuando de la simple inactividad del sujeto se origina la comisión del delito, sin embargo cabe señalar que independientemente del resultado, se viola una ley preceptiva.

Por lo que hace a la comisión por omisión, se da por que el sujeto deja de hacer actos a los cuales se encuentra obligado, causando un resultado material, esto quiere decir que de la simple inactividad de un sujeto se violenta una norma penal, la cual traerá como consecuencia la comisión de un delito y por ende será acreedor de una sanción.

Por lo anterior, podemos deducir que el delito de participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, se puede llevar a cabo mediante la acción de un sujeto, por ejemplo, cuando los funcionarios del Módulo de Atención Ciudadana se encuentran coludidos con los ciudadanos para la expedición de credenciales para votar con fotografía con datos falsos, violentando la ley penal.

¹⁰⁵ Cfr. Artículo 7. Código Penal Federal. op. cit.

¹⁰⁶ Cfr. López Betancourt, Eduardo, op. cit., pág. 87.

¹⁰⁷ Cfr. Cuello Calón, Eugenio, op. cit., pág. 288.

4.2.3 Por el resultado

En esta materia es de suma importancia el resultado que cause el acto empleado por un sujeto, ya que para que exista un acto ilícito, es necesario que traiga como consecuencia determinados requisitos que se encontrarán previstos en las disposiciones penales correspondientes, de lo contrario no se consideraría delito, lo anterior contemplando que en materia de derecho penal lo que no está prohibido está permitido.

Ahora bien, la dogmática contempla dos tipos de resultados, primeramente se encuentran los formales, que son aquellos que para configurarse no requieren de la existencia de algún resultado, y, los materiales, que como su nombre lo indica son los que requieren de la existencia de la participación de un sujeto y este cause un daño material, cometiendo un acto ilícito el cual se encontrará debidamente dispuesto por un precepto legal.

Lo anterior, trae como consecuencia que el tan citado delito regulado en el numeral 13, fracción I, párrafo primero, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, específicamente la participación de la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, tiene en la mayoría de los casos fines políticos, trayendo como consecuencia una afectación a los procesos electorales y por ende a nuestra democracia, reflejándose el daño mayoritariamente a consideración del ponente en los resultados de las elecciones, es por ello que considero al citado acto ilícito de carácter material.

4.2.4 Por el daño que causa

Una de las razones que toma en cuenta el juzgador al momento de dictar una sentencia, es el daño que causó el acto cometido por el sujeto, ya sean bienes materiales o bienes jurídicos, por lo que a partir de ahí se valorará la gravedad de la irregularidad, sin dejar de contemplar los supuestos que anteceden

y preceden, velando por que la impartición de la justicia sea lo más legalmente posible, lo anterior con fundamento en los artículos 94 y 95 del Código Federal de Procedimientos Penales.¹⁰⁸

Atendiendo lo que nos dice el Doctor Eduardo López Betancourt Existen los daños que causan disminuciones del bien jurídicamente tutelado o de lesión, y los que solo ponen en riesgo el bien jurídicamente tutelado o de peligro, estos últimos son los que pueden volver al estado en el que se encontraban antes de que el sujeto cometiera el acto de carácter ilícito.¹⁰⁹

Por lo que en este trabajo de investigación, al observar los daños que causa la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, nos percatamos que se utiliza en su mayoría para fines políticos, por lo tanto causa un daño de lesión, toda vez que contribuye en la alteración de los resultados que emanan de los procesos electorales.

A consideración del investigador, con el paso del tiempo y de las elecciones, se puede percatar a simple vista que existe una disminución del bien jurídico tutelado, lo que en este trabajo es la democracia, por lo que es propio preguntarse ¿existe una democracia en México?, en el transcurso del presente capítulo responderemos dicho cuestionamiento.

4.2.5 Por su duración

Otro de los factores que influyen en la persecución de los delitos, es el tiempo que tarda el sujeto en la comisión del mismo, y para este supuesto nos

¹⁰⁸ Cfr. Artículos 94, 95. Código Federal de Procedimientos Penales. op. cit.

¹⁰⁹ Cfr. López Betancourt, Eduardo, op. cit., pág. 292.

encontramos con tres clases: instantáneo, permanente o continuo y continuado, mismos que nombra y define nuestro Código Penal Federal vigente.¹¹⁰

Para categorizar el delito que nos alude, primeramente enfatizaremos en los delitos instantáneos, definiéndolos el artículo 7 del ya citado Código Penal Federal como aquellos donde “la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos,” en otras palabras es cuando se consuman en un solo movimiento y en ese momento se perfeccionan.

Ahora bien, respecto de los delitos permanentes o continuos, el citado numeral señala que “la consumación se prolonga en el tiempo” o bien su efecto negativo es hasta lograr el acto ilícito, finalmente en lo que corresponde a los delitos continuados, emanarán de una sola “unidad con propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, dando como resultado la violación del mismo precepto legal,” esto quiere decir que, cuando siendo acciones dañosas diversas, producen una sola lesión jurídica; varios actos y una sola lesión.

Después de la lectura de lo que antecede, podemos concluir que el delito de participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, se encuentra dentro de los delitos instantáneos, toda vez, que en un solo acto se consuma el hecho ilícito, es decir, al momento en el que se expide una o más Credenciales para Votar con fotografía de manera ilícita a favor de uno o varios ciudadanos, dichas credenciales contendrán datos falsos que no le corresponden al solicitante, y así ser utilizada para realizar uno o varios hechos delictivos.

¹¹⁰ Artículo 7, Código Penal Federal, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_140714.pdf, 20 de febrero de 2015, 21:06 hrs.

4.2.6 Por el elemento interno o culpabilidad

Este elemento, es uno de los más importantes en la etapa procesal penal para sancionar a un sujeto por la comisión de un acto violatorio de preceptos penales; en nuestra legislación, se contemplan dos tipos de acciones u omisiones delictivas, los dolosos y los culposos, conforme a lo establecido por el artículo 8 del Código Penal Federal.¹¹¹

Contemplando lo establecido por el artículo 9 del citado Código Penal Federal, tenemos que cuando “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”¹¹² se catalogará como conducta culposa, lo que en otras palabras se describiría como el agente que en ningún momento cuenta con la intención de delinquir, pero actúa con imprudencia, negligencia, descuido o torpeza, y como resultado comete un acto ilícito, se catalogarán como conductas culposas.

Ahora bien, “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”,¹¹³ esto quiere decir que siempre existirá la plena y absoluta intención de cometer un delito.

Tomando en cuenta la información de los párrafos que antecede, podemos concluir que el delito que nos ocupa es de carácter doloso, presumiendo que los actos que comete el sujeto para participar en la expedición de una o más Credencial para Votar con fotografía de manera ilícita, tiene el absoluto conocimiento de que dicho acto es contradictorio a las legislaciones penales como

¹¹¹ Cfr. Artículo 8. Código Penal Federal. op. cit.

¹¹² Cfr. Artículo 9. Código Penal Federal. op. cit.

¹¹³ Ídem.

lo es la Ley General en Materia de Delitos Electorales, percibiendo la existencia de la intención del sujeto para delinquir.

A consideración del ponente, el sujeto que participa en el hecho delictuoso materia de la presente investigación, actúa en todo momento dolosamente, toda vez que aunque la persona no conozca la legislación penal, sabe de ante mano que la comisión del acto es ilícito traerá una consecuencia jurídica como lo es un castigo, sin embargo, lleva a cabo la acción pensando en sus propios intereses, dejando a un lado lo legal, sin importar el daño que cause a nuestra democracia al momento de que se emiten los resultados de las elecciones o en la comisión de diversos delitos.

4.2.7 Por su estructura

En la obra citada del Doctor Eduardo López Betancourt, podemos encontrar que existen los delitos simples y los complejos, los primeros son cuando causan solamente una lesión jurídica, y los segundos causan dos o más lesiones jurídicas.¹¹⁴

Si tomamos en consideración la información del párrafo que antecede, el delito materia de investigación, se encontraría en el supuesto de los delitos complejos, toda vez que tiene como consecuencia la comisión de diversos actos ilícitos, encontrando tanto fines políticos como sociales y/o jurídicos, recalcando de nueva cuenta que la Credencial para Votar es considerada como uno de los medios de identificación de mayor prestigio en nuestro país.

¹¹⁴ Cfr. López Betancourt, Eduardo, op. cit., pág. 293.

4.2.8 Por el número de sujetos

Cuando para la comisión de un delito, el tipo penal prevé la existencia de la conducta de un sujeto, mismo que sin el apoyo de otra persona violentará las normas penales, se consideraran actos unisubjetivos, ahora bien, cuando el tipo penal requiere de dos o más sujetos para la comisión del hecho ilícito, nos encontraremos en el supuesto de los plurisubjetivos.

De la lectura efectuada al artículo 13, fracción primera, párrafo primero de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, nos podemos percatar que el tipo penal no exige que sean más de dos sujetos los que participen en la comisión del acto ilícito, por lo que el ponente contemplará el delito de participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, con carácter unisubjetivo, aclarando que en el mismo se puede sancionar a más de un sujeto por lo que corresponde a la participación.

4.1.9 Por su forma de persecución

En nuestro sistema penal, la autoridad puede conocer de la comisión de un acto ilícito de dos formas, ya sea por denuncia o por querrela, siendo esta última la manera más común en la investigación de los mismos; por lo que hace a la denuncia, la investigación se llevará a cabo de oficio, ambas echarán a andar la autoridad judicial competente por escrito o verbal, realizándose en forma directa e inmediata al Ministerio Público de la posible comisión de un delito, la única diferencia es que el tipo penal especifica que actos ilícitos se deben perseguir por oficio y cuales por querrela.¹¹⁵

Lo anterior, lo podemos explicar también de la siguiente manera: cuando la autoridad investiga a petición de parte afectada la comisión de un acto ilícito, nos encontraremos con la querrela, esto quiere decir que el sujeto pasivo acude ante el

¹¹⁵ Cfr. Artículo 118. Código Federal de Procedimientos Penales. op. cit.

Ministerio Público competente con la finalidad de darle a conocer que fue víctima de la comisión de un delito, solicitando se aperture la investigación necesaria en contra de la persona que cometió el delito.

Por lo que corresponde a los delitos perseguidos por oficio, no es necesario que el sujeto pasivo acuda con la autoridad penal a realizar una denuncia del acto delictivo del cual fue víctima, ya que cualquier persona lo puede hacer del conocimiento del Ministerio Público, para que este a su vez, cumpla con la obligación de aperturar la investigación penal.

Por su parte el artículo 4 de la ley General en Materia de Delitos Electorales nos dice lo siguiente: *“El Ministerio Público, en todos los casos, procederá de oficio con el inicio de las investigaciones por los delitos previstos en esta Ley”*¹¹⁶; la ley es muy clara y específica de qué forma será la persecución del delito materia de la presente investigación, asimismo deducimos que cualquier persona que sea testigo de un hecho delictivo en materia de delitos electorales, puede acudir al Ministerio Público a realizar su denuncia.

Por lo que nos podemos dar cuenta que el delito de participación en la expedición ilícita de credenciales para votar con fotografía, se perseguirá por oficio, siendo de la competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la Republica, misma que se encuentra facultada por el artículos 3, inciso D), 4 fracción III, en relación con el artículo 22 y 23 del Reglamento de la Ley Orgánica de esa Procuraduría, por conocer de delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos.

¹¹⁶ Cfr. Artículo 4. Ley General en Materia de Delitos Electorales. op. cit.

4.1.10 En función de su materia

La dogmática solamente reconoce las materias de delitos comunes, federales y militares, por lo que corresponde a los delitos comunes, encontraremos delitos que solamente se aplican en determinada circunscripción territorial, lo que en otras palabras sería dentro de un determinado estado de la república, estos delitos son de carácter local y se encuentran regulados en los Códigos Penales Locales correspondientes.

Siguiendo con este orden de ideas, en materia federal encontraremos los delitos que se encuentran regulados por el Código Penal Federal vigente, mismos que serán castigados por jueces federales, mediante el procedimiento regulado en el Código Federal de Procedimientos Penales.

Por lo que hace a la materia militar, como su nombre lo indica, solamente los militares que cometen un acto ilícito podrán ser sancionados por los órganos facultados por el artículo 1° del Código de Justicia Militar, así como por su contenido, estando exentos de dicha legislación los sujetos que tenga el carácter de civil.

Sin embargo en este trabajo de investigación, nos enfocaremos a la materia federal, ya que en el artículo 2 de la tan citada Ley General en Materia de Delitos Electorales prevé que *“para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento de los delitos previstos en la presente Ley serán aplicables, en lo conducente, la legislación procesal penal vigente en la Federación y en las entidades federativas, el Libro Primero del Código Penal Federal y las demás disposiciones de carácter nacional en materia penal que expida el Congreso de la Unión.”*¹¹⁷

¹¹⁷ Cfr. Artículo 2. Ley General en Materia de Delitos Electorales. op. cit.

Es menester señalar que anteriormente, los delitos electorales se encontraban regulados por el Código Penal Federal, sin embargo, actualmente ya cuentan con su propia legislación como lo es la Ley General en Materia de Delitos Electorales. En función de lo anterior, tenemos que el delito de la participación en la expedición ilícita en credenciales para votar con fotografía, es un delito de carácter federal, y se encuentra regulado en el catálogo de los delitos electorales, por encontrarse establecido en el artículo 13 fracción primera, primer párrafo, de la citada ley reglamentaria.

Después de clasificar el delito al que se alude, explicaré a continuación diversas consecuencias políticas que ocasiona la comisión de dicho acto ilícito, contemplando en todo momento que la sociedad se encuentra evolucionando, y por lo tanto, el derecho penal debe irse actualizando, ya que es la materia que regula los actos ilícitos que dañan principalmente a la sociedad y al Estado.

4.3 Consecuencias políticas que ocasionan la comisión del delito

Para abordar el presente tema, es necesario observar que el comportamiento político, actualmente se encuentra sujeto a elecciones cada día más competitivas, dando como resultado diferencias mínimas entre ganador y perdedor, asimismo, es de contemplarse que actualmente las elecciones se encuentran encomendadas a más de 3 partidos políticos y no como anteriormente se manejaba, causando que los políticos se hagan valer de hechos ilícitos para ganar las elecciones, lo anterior se explicará en el transcurso del presente tema.

En los últimos procesos electorales locales, se puede percibir la competencia de los partidos políticos, marcando una diferencia muy pequeña el representante electo de los demás candidatos, como se puede apreciar de la estadística que rindió el Instituto Federal Electoral del resultado de las elecciones

presidenciales de 2012¹¹⁸; por tal motivo, a consideración del investigador, los actores políticos se encuentran en la necesidad de disputar voto por voto, encontrándonos con prácticas de clientelismo y manipulación del voto, así como, la comisión de delitos electorales con mayor frecuencia.

Los delitos electorales tienen una doble función: la tutela del proceso electoral en general y la tutela de las garantías políticas de los ciudadanos,¹¹⁹ debemos de contemplar que con la comisión de dichos actos ilícitos, la democracia es dañada directamente, ya que como bien lo he ido marcando y a consideración del que elabora el presente trabajo, si los resultados de las elecciones locales o federales, salen a favor de un candidato que cometió diversos actos ilícitos, contraviene nuestro régimen político.

Ahora bien, podemos realizar la siguiente crítica: si una sociedad no respeta las reglas electorales y no valora el esfuerzo realizado por el hoy Instituto Nacional Electoral en la elaboración de los procesos electorales, se llegará un momento en que la percepción de la legalidad esté deteriorada y las reglas de la competencia política se encuentren alteradas a tal grado de generar fuertes retrocesos en la materia electoral.

Propiamente he observado que en México, no estamos ajenos a esta realidad, la calidad de la competencia política presenta puntos vulnerables que se manifiestan por ausencias del debate de ideas y propuestas de gobierno y se sustituye por redes clientelares y regalos para convencer al votante. Es triste decirlo, en las zonas de marginalidad social del país, “no hay campaña política sin

¹¹⁸ Véase <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf>. 05 de abril de 2015. 22:00 hrs.

¹¹⁹ Reyes Tayabas, Jorge, *Análisis de los delitos electorales y criterios aplicativos*, PGR, México, 1994, p. 20.

despensa”, solo así los candidatos atraen la atención de los ciudadanos y en algunos casos los comprometen a votar por ellos.

También he observado, que en las localidades donde no se tiene tanta influencia el regalo de despensas o pago por el voto, nos encontramos con la comisión de delitos electorales, como lo es el caso de la participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, considerando que se ven afectados de manera significativa los procesos electorales, ya que dicho delito puede ser utilizado para fines políticos.

La comisión del delito citado con anterioridad, puede causar consecuencias políticas, en el aspecto de que se violentan los principios de legalidad y equidad en el proceso de elección de representantes que en su momento fueron elegidos por el partido político que representan, causando que las elecciones se encuentren viciadas al ejercer dos o más votos por la misma persona, reflejándose principalmente en los resultados que arroja el conteo del sufragio que emiten los ciudadanos en el proceso electoral.

Explicado de otra manera, trae como consecuencia la falta de certeza en las elecciones políticas de un representante, por ejemplo, cuando un ciudadano acude a las casillas a efectuar su derecho al voto con una Credencial para Votar con fotografía donde los datos no corresponden al mismo, y que por ende fue expedida ilícitamente para favorecer a un político o al partido que representa el mismo, nos encontramos como lo dije con anterioridad con la falta de certeza en los resultados.

De lo anterior se desprende, que la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, daña principalmente a la democracia, a la sociedad y a los partidos políticos que participan en la contienda de manera

equitativa, propiciando el llamado turismo electoral, el cual se da cuando los ciudadanos obtienen por ellos o por funcionarios del Módulo de Atención Ciudadana credenciales para votar con datos falsos, y así, acudir a otro municipio o entidad federativa a votar en dos o más ocasiones.

Lo anterior se puede corroborar con la nota periodística que elaboró Adriana Varillas, corresponsal del periódico el Universal, en el cual informa de una denuncia realizada por el Partido de Acción Nacional la cual fue presentada en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, con motivo del turismo electoral que se presentó en Quintana Roo y Yucatán.¹²⁰

Después de explicar algunas de las consecuencias políticas que causa la comisión del delito de participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, contemplare en el presente trabajo de investigación, diversos daños que causa a la sociedad y a la democracia electoral.

4.3.1 Daños a la sociedad y a la democracia electoral

Es de mencionar que la sociedad y la democracia electoral van agarradas de la mano, ya que si se respetan las decisiones de los integrantes de la sociedad, podremos hacer posible la existencia de nuestro régimen político, que en este caso es la democracia, tomando en consideración, que el bien jurídico tutelado por la misma, es garantizar que las decisiones tomadas en el país sean expresadas por los integrantes del mismo.

Lo anterior se reflejará en el resultado de las elecciones, siempre y cuando cumplan con los principios de certeza, legalidad, equidad, imparcialidad y validez,

¹²⁰ Adriana Varillas, "Denuncia panista Turismo Electoral de Q. Roo a Yucatán, El universal 22 de marzo de 2015, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2015/panista-turismo-electoral-q-roo-yucatan-1086722.html>, 23 de marzo de 2015, 21:30 hrs.

mismos que deberán ser velados por las autoridades electorales competentes, como lo es el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Actualmente los sistemas para garantizar las elecciones se apoyan en medios electrónicos con mayor sofisticación, los cuales pueden ser consultados por cualquier persona,¹²¹ por lo que se ausenta en la mayoría de las veces el fraude procesal, sin embargo, no son garantía para absolvernos de encontrarnos ante una norma desfasada, la cual no esté acorde a la dinámica y cambios sociales que la actualidad plantea, por lo que se puede observar, que actualmente los partidos políticos se hacen valer de otros instrumentos como lo es la Credencial para Votar.

Complementando lo anterior, tenemos que los funcionarios partidistas con apoyo de diversos ciudadanos, utilizan la pobreza de diversas sociedades, solicitándoles que utilicen credenciales para votar con fotografía con datos falsos, y de esa manera acudan a las casillas a efectuar su voto más de una vez, favoreciendo al mismo representante, por ofrecerles trabajo, despensa, dinero o en casos amenazándolos, no obstante de que dichas irregularidades se encuentran reglamentadas por la misma Ley General en Materia de delitos Electorales en sus artículos 8 y 9,¹²² podemos darnos cuenta de que son sanciones mínimas, que permiten a los delincuentes seguir cometiendo mas actos ilícitos.

Además no podemos dejar de observar, que el delito de participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, influiría para la comisión de los delitos que señalo en el párrafo que antecede y en muchos

¹²¹ Véase <http://www.ine.mx/archivos2/portal/Elecciones/PEF/2014-2015/resultado.html>. 06 de abril de 2015. 19:00 hrs.

¹²² Véase Artículos 8, 9. Ley General en Materia de delitos Electorales. op. cit.

más, ya que dicho comprobante como lo señale en el cuerpo del presente trabajo de investigación es requisito indispensable para emitir un voto.

De no contemplarlo así, seguiríamos dejando actualmente vacíos o reductivos al amparo del delinciente, mismos que continuarán impidiendo la facultad de sancionar conductas que vayan en contra de la democracia, por lo que seguirán existiendo personas que aprovechen tal situación para ver satisfechos sus intereses, ya sea para sí o para apoyo directo o indirecto de otras que aspiran a obtener un cargo de elección popular.

Por lo que es importante recalcar, que al participar en la expedición ilícita de credenciales para votar con fotografía, afectamos directamente a la democracia, ya que con dicho acto no se cumpliría con la finalidad de nuestro régimen jurídico, principalmente en la certeza y garantía de la elección, la cual se presume que es imparcial, legal y equitativa, con ausencia de vicios, respetando las decisiones de los ciudadanos, las cuales se expresan a partir de que emiten su voto de manera secreta ante una casilla designada por la autoridad electoral, que en este caso será el Instituto Nacional Electoral, por así facultarlo nuestra carta suprema en su artículo 41 fracción tercera en sus apartados A, B y D, así como la fracción quinta apartado A, primer y segundo párrafo.¹²³

Ahora bien, no podemos dejar de observar que con la ejecución del delito que nos ocupa, también se violenta lo señalado por el artículo 39 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual recae nuestra democracia, ya que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, del cual dimana todo el poder público y se instituye para beneficio de éste, por lo que es el único que puede alterar o modificar la forma de su gobierno.¹²⁴

¹²³ Véase artículo 41. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit.

¹²⁴ Cfr. Artículo 39. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit.

Para efectos de apoyar el párrafo que antecede, es necesario citar lo dispuesto en el artículo 40 de la misma legislación suprema, en donde se señala que: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida.”¹²⁵

Por ende, nos encontraríamos también con una afectación simbólica hacia la sociedad o mejor dicho a los ciudadanos, ya que se encuentran con la confianza de que sus decisiones pasadas por los mismos en las elecciones, llámense locales o federales, se contabilizarán dejando en segundo término los fines políticos y no de los representados, velando por el bien jurídico tutelado por la democracia, garantizando las elecciones.

4.3.2 Falta de certeza y validez de los procesos electorales federales y locales

Para hablar de los procesos electorales, primeramente debemos de tener presente que México es una república democrática, representativa y federal, por lo que la renovación periódica de los órganos de representación política, es necesaria, organizando procesos electorales tanto en el ámbito federal como en los ámbitos locales como lo son los 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, por lo que es necesario invertir determinado tiempo para la elaboración de las campañas, Listas Nominales, casillas, etc., entrando en un proceso electoral, por existir un conjunto de actos concatenados que tienen por objeto la renovación periódica de los representantes políticos.

¹²⁵ Cfr. Artículo 40. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit.

Dentro de los órganos de representación política, encontraremos en el ámbito federal, al 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 como lo son los Delegados, y en los ámbitos estatales se deben organizar 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.

De lo anterior se desprende que para contar con la certeza de la renovación de dichos representantes políticos en cada uno de los referidos ámbitos, necesitaremos del apoyo de organismos que se encarguen de organizar las elecciones, de resolver los asuntos contenciosos electorales que se le sometan a su jurisdicción, así como de la procuración de justicia que deberá conocer de las denuncias que se presenten por la posible comisión de delitos electorales.

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 y etapas en que se desarrolla el mismo, desde su inicio como lo es la planeación del mismo, hasta su término que es cuando se designa a un representante político después del conteo de las votaciones de los ciudadanos.

Al encontrarnos con la expedición de diversas credenciales para votar con fotografía destinadas a fines políticos, como lo es efectuar votos a favor de un representante político, nos encontraríamos con una deficiencia en el proceso electoral, dañando principalmente la duración del mismo, por la existencia de irregularidades materia de delitos electorales, atrasando y perturbando las decisiones de los ciudadanos en la designación de representante.

No obstante lo anterior, a consideración del ponente, el ámbito espacial también se encontraría dañado con la presencia del delito electoral que nos ocupa, ya que si bien es cierto, el proceso electoral presenta particulares complejidades por desarrollarse a lo largo y ancho de todo el territorio nacional, nos encontraríamos con un proceso electoral irregular, al encontrarse falto de certeza y validez en las elecciones, causando desavenencias hacia con los ciudadanos que ejercen su derecho al voto y hacia el derecho de los representantes que integran los partidos políticos en relación a ser votado y elegido por la sociedad para su representación.

Uno de los ámbitos que en la mayoría de las ocasiones no se toma en cuenta en los procesos electorales y que es de los principales afectados en la comisión del delito de participación en la expedición ilícita de credenciales para votar con fotografía, es el ámbito del personal, lo anterior porque presentan particulares complejidades, ya que todo lo de carácter administrativo es llevado a cabo por funcionarios electorales que se encuentran adscritos al Instituto Nacional Electoral, por lo que no debemos menospreciar el esfuerzo realizado en sus jornadas laborales.

Complementando lo anterior, tenemos que en la organización y desarrollo del proceso electoral intervienen no sólo el personal que forma parte del Instituto Nacional Electoral, sino también todos los integrantes de las mesas directivas de casilla, los cuales tienen la calidad de funcionarios electorales, por así manifestarlo la ley de la materia.

Dicha ley define a la casilla como *“el órgano responsable de recibir la votación y efectuar el escrutinio y cómputo de los votos”*¹²⁶, por lo mismo, los integrantes de las mesas directivas de casilla realizan funciones electorales y, en

¹²⁶ Cfr. Artículo 81. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

consecuencia, son funcionarios electorales, mismos que se encargarán de dar certeza y validez a los procesos electorales, tanto federales como locales.

Por lo cual, si un sujeto presenta una Credencial para Votar con datos apócrifos ante los funcionarios electorales que se encuentran en las casillas, existiría falta de certeza y validez en las decisiones tomadas legalmente por los ciudadanos para la designación de sus representantes, ya que la Credencial para Votar es el comprobante del ciudadano debidamente Registrado para ejercer su derecho al sufragio.¹²⁷

Por lo que corresponde al ámbito material de validez, se 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 de la Nación para definir lo que debe de entenderse por “materia electoral”.

Se debe tener presente que en el desarrollo de todo proceso electoral, sea federal, estatal o municipal, se pueden suscitar diferentes tipos de irregularidades, como lo son: las faltas administrativas que deban ser atendidas y sancionadas por el órgano responsable de organizar las elecciones; irregularidades que pueden configurar causales de nulidad de la elección en una casilla, en un distrito o en una entidad federativa.

Siguiendo con este orden de ideas, pueden surgir irregularidades tipificadas como delitos electorales, siendo integrante de estos la participación en la expedición ilícita de credenciales para votar con fotografía, el cual se encuentra dentro de la competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos

¹²⁷ Cfr. Artículo 131. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. op. cit.

Electoral de la Procuraduría General de la República, ya que nos encontramos con un delito electoral federal.

No obstante que los procesos electorales cuentan con determinada complejidad, al momento de encontrarnos con un delito electoral como lo es la participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, y estas son utilizadas para fines políticos como anteriormente se explico, se detecta la ausencia de certeza y validez de los resultados del procesos electorales correspondientes, encontrándonos con vicios ajenos al principio de legalidad, imparcialidad y equidad, aprovechándose los políticos de este instrumento propiciando el llamado turismo electoral.

No podemos dejar de observar que la violación de la certeza y validez de los procesos electorales, llámese federales o locales, daña significativamente a la democracia, sin embargo los partidos políticos solamente velan por sus propios intereses, utilizando elementos como lo son las credenciales para votar con datos falsos en manos de ciudadanos, para que voten a favor de ese partido político en diversas ocasiones, por lo que es necesario enfocarnos más en este tipo de actos ilícitos.

4.4 Consecuencias penales del delito

Primeramente debemos señalar el fin que persigue el Derecho Penal hacia con los delitos de materia electoral, el cual es: proteger aquellos intereses de la sociedad, de las personas y de los grupos, que bajo ciertas directrices culturales se consideran superiores y fundamentales para la subsistencia del estado, en su propio ámbito y en el conglomerado internacional, y para el ejercicio de la autoridad, en la cual se refleja la eficiencia del mismo.

No obstante lo anterior, también protege el bienestar de los individuos y sus relaciones entre ellos con los órganos de gobierno, en vista de ello con el objeto de protegerlos eficazmente de esos actos ilícitos, que se denominan delitos electorales, y se sancionan como tales, por ser conductas que a juicio del legislador vulneran con gravedad a los individuos, sin permitirles sujetarse a tratamientos más benignos y certeros.

Aclarando que lo anterior se trata de bienes normativos, y ellos no son creados por el legislador, sino que este los acoge al percibirlos para efectos de advertir su alto perjuicio o daño en la trascendencia de la vida colectivamente política, la cual debe de concentrarse de manera organizada para así garantizarle a los integrantes de la sociedad que se encuentran ante elecciones con ausencia de delitos electorales, garantizando en todo momento el resultado en el sentido equitativo, legal, transparente y certero, en el cual se contabilizaron voto por voto sin vulnerar dicho cociente.

Ahora bien, partiendo de que todo delito nace, como toda acción humana, en la mente del autor,¹²⁸ la deliberación puede ser más o menos breve, y si tomamos que el bien jurídico desempeña un papel central en la teoría del delito, dando el verdadero sentido teológico de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, tenemos que sin este no existiría un *¿para que?* y por ende, no habría posibilidad alguna de interpretación, siendo esta lo que permite establecer el sentido o alcance de un precepto legal, cayendo en un formalismo legal.

Ahora bien, nos podemos percatar que por lo que corresponde al artículo 13, fracción I, párrafo primero de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, en relación a la participación ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, el bien jurídico tutelado radica en preservar el principio de certeza y la

¹²⁸ Mir Puig, Santiago, Derecho Penal. Parte General, 2ª edición, Ed. Trillas, México 1990, pág. 740.

consecuente confiabilidad en los documentos públicos electorales, como son: el Padrón Electoral, la Credencial para Votar y las Listas Nominales de Electores.

Lo anterior por encontrarse en dichos documentos la transparencia de los procesos electorales, tanto en los federales como en los locales, ya que en el manejo de estos instrumentos se encuentra un sólido punto de partida para la validez jurídica de los resultados de dichos procesos.

No omito señalar que el delito que nos ocupa, no solamente incorporó a los autores sino también a los partícipes en la comisión del mismo, ya que al delinquir podían alterar los resultados en las elecciones, obstaculizando un proceso transparente y equitativo y por ende se encontrarían viciados los procesos electorales, siendo insuficiente la sanción establecida en el artículo 13 fracción I de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

4.4.1 Razones por las cuales se debe aumentar la sanción del delito

Como se explicó con anterioridad, uno de los reclamos más frecuentes de la sociedad en los últimos procesos electorales federales llevados a cabo en nuestro País, ha sido la transparencia y legitimidad de los mismos, por ello la reforma político electoral de fecha 10 de febrero del año 2014, en la cual se actualizaron las funciones de las autoridades electorales, como se puede corroborar con la exposición de motivos para la creación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹²⁹

Los delitos electorales en México tienen como objeto sancionar las conductas que afectan la garantía del voto libre, secreto y universal, esta figura instrumental a muchos años de su configuración normativa está pasando por una

¹²⁹ Véase <http://www.impactolegislativo.org.mx/monitor/documentos/iniciativas/19184.pdf>. 07 de abril de 2015. 18:00 hrs.

fuerte crisis derivada de su falta de efectividad, por contener muchísimas alternativas para no castigar a los delincuentes.

Actualmente son mínimas las sanciones establecidas por la Ley General en Materia de Delitos Electorales y por ende, efectuadas por las autoridades competentes, estamos hablando que pueden ser millones las personas que participan en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, alterando los datos que la integran, para realizar el derecho al sufragio por un partido político o candidato.

Siguiendo con esta guisa de ideas, es relevante hacerse la siguiente pregunta: ¿para qué existen los delitos electorales si no son sancionados adecuadamente, vulnerando el voto libre y secreto?; a lo anterior podemos ofrecer dos respuestas, la primera es que: la regulación de los delitos electorales son necesarios para dotar de mayores garantías a los procesos electorales, teniendo que velar por el principio de certeza y validez de los mismos.

Posterior a la observancia de la comparación de los sistemas electorales de diversos países, nos percatamos que en la mayoría de las legislaciones aplicables a los mismos, se encuentran contemplados estos delitos, para evitar que se cometan conductas graves que vulneren los principios básicos de la democracia representativa, considerando dicha información como segunda respuesta.

Por lo anterior, podemos señalar que los actos regulados por la Ley de la materia, o mejor dicho los delitos electorales en el contexto actual, no son funcionales por dos motivos, el primero porque no inhiben conductas ilícitas relacionadas con su objeto; y segundo, no se han presentado resultados efectivos en el tema de procuración de justicia penal electoral.

Contribuyendo lo anterior, utilizan personal del mismo Registro Nacional de Electores que se encuentran encargadas de tramitar y entregar las credenciales para votar con fotografía a los ciudadanos, para efectos de que participen en la comisión de los delitos electorales, tal como lo es la participación en la expedición ilícita de las mismas, prometiéndoles algún cargo dentro del gobierno o bien una cantidad de dinero.

Esta figura jurídica altera las garantías fundamentales del voto, no obstante lo anterior, la expedición ilícita de credenciales para votar también sirve para que un sujeto se ostente con otro nombre y pueda cometer delitos patrimoniales como puede ser obtener créditos a nombre de otra persona.¹³⁰

Complementando el párrafo que antecede con la información proporcionada por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, la cual recibe anualmente alrededor de mil denuncias y de ellas aproximadamente el 92% están relacionadas con la falsificación de Credenciales para Votar o alteración del Padrón Electoral.¹³¹

En la configuración normativa actual, la presencia del delito de participación ilícita de credenciales para votar no solo resulta altamente perjudicioso en el ámbito estatal, sino también en el Federal e Internacional, aun así, no contamos con sanciones relevantes que provoquen la disminución en la comisión del delito materia de la presente investigación.

Es por ello que nos encontramos con personas que alteran de manera grave los principios constitucionales de las elecciones, sin sancionarse con pena

¹³⁰ Véase Díaz Santana, Héctor, *"El art. 411 del CPF: un delito electoral o un delito de falsedad"*, FEPADE Difunde, número 3, México, 2003.

¹³¹ Consúltese: <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Documentos/Delitos%20Federales/FEPADE/informeactividades2012.pdf>

privativa de la libertad, multas o inhabilitación para ocupar cargos públicos de manera trascendente, por no contemplar todos y cada uno de los actos que se pueden llegar a cometer con un solo documento.

No obstante que los legisladores se preocuparon en la elaboración de una reforma de carácter político-electoral, no se pronunciaron respecto de la gravedad de diversos supuestos de delitos electorales como lo es la expedición ilícita de una o más Credenciales para Votar con fotografía, dejando de observar los alcances administrativos y jurisdiccionales en materia electoral.

Por lo que a consideración de quien elabora el presente trabajo de investigación, se debe de tomar en cuenta que no solo la materia electoral se ha transformado en conjunto con la sociedad de manera significativa y reiterada, sino que también las prácticas de competencia política no son las mismas que hace 30 años, dejando al descubierto los actos delictivos, cometidos por personas interesadas en los procesos electorales.

Es propio mencionar que el delito de participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, afecta directamente a las prácticas electorales y, en consecuencia, violenta la tutela del derecho individual y colectivo de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, además de servir como documento oficial.

La finalidad de la regulación de los delitos electorales entre los cuales se encuentra la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, es: proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular a que se refiere el artículo 35, fracción VIII de la Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo primero de nuestra citada Ley General en Materia de

Delitos Electorales¹³²; no obstante lo anterior, a consideración del ponente, también protege los derechos referidos en las fracciones I y II de nuestra Carta Magna, mismos que consisten en votar y ser votado, entre otros.¹³³

Al mismo tiempo, éste busca proteger que las decisiones tomadas por los ciudadanos, no se encuentren sujetas por actos que alteren o pretendan modificar el resultado electoral por medio de conteos irregulares, o que los candidatos por la necesidad del pueblo tengan ventajas indebidas que afecten a la equidad de la competencia política.

La materia penal, como lo hemos mencionado en el transcurso del presente trabajo de investigación, tiene como objeto sancionar las conductas que violentan la integridad física de las personas, su patrimonio o la libertad, por lo que es oportuno hacer una pausa para reflexionar qué es lo que castiga el delito electoral que nos alude y qué afectación puede recibir un ciudadano que es víctima de este ilícito.

La respuesta a la primera interrogante es la libertad del voto, y para la segunda, a consideración del ponente una contestación sería que el ciudadano de la comisión de conductas tipificadas como delitos electorales no las percibe como afectación directa, aunque si las considera indebidas, es decir, quebranta el principio democrático de la representación y la garantía del voto libre y secreto.

El tipo penal electoral se encuentra tipificado dependiendo del sujeto que comete la conducta ilícita, clasificándolo a partir de considerar si tienen o no una calidad específica, por ello considera a los sujetos particulares, funcionarios electorales o partidistas, candidatos, organizadores de actos de campaña, ministros de cultos religiosos, servidores públicos, diputados y senadores electos.

¹³² Cfr. Artículo 1. Ley General en Materia de Delitos Electorales. op. cit.

¹³³ Véase Artículo 35. Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. op. cit.

Por lo anterior, es indispensable enfatizar en el Derecho Penal Electoral desde el punto de vista de quien comete el ilícito y su conducta, este conoce de todas aquellas conductas que dañan gravemente las elecciones y para las cuales tiene reservado el *iuspuniendi*, como instrumento de sanción y al mismo tiempo de inhibición de agresiones.

La participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía es un delito que se encuentra concebido en base a la conducta realizada y el dolo es una pieza fundamental del mismo, ya que consiste en el actuar, consiente y voluntario, dirigido a la producción de un resultado típico y antijurídico.

Es menester citar de nueva cuenta que el dolo es querer el resultado típico, es decir, la voluntad realizadora del tipo objetivo, el cual se aprecia en el delito al que hago referencia, ya que el sujeto que expide o participa en la comisión del mismo, sabe en todo momento que es un acto ilícito por causar un daño directo a la democracia, o bien, a la sociedad, sin dejar de contemplar que es un documento de identificación que solo lo puede expedir la Autoridad competente para ello.

Aunado lo anterior, las autoridades competentes para sancionar al sujeto que participó en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, deben estar debidamente capacitadas, ya que también podemos encontrarnos ocasionalmente con sujetos que actúan y cometen el acto ilícito sin saber los alcances de la ley penal.

Lo anterior se percibe, cuando es utilizada una persona con suma ignorancia, abusando de sus necesidades que en la mayoría de los casos son de carácter económico, lo anterior pasa con frecuencia en los estados o municipios en los cuales no se encuentra una calidad de vida digna, provocando que la gente

sea comprada, causando un problema para la aplicación del Derecho Penal Electoral.

El delito materia de estudio, atenta considerablemente la equidad de la contienda, toda vez que quien se hace valer de dicho acto ilícito vulnera el sano equilibrio de igualdad de oportunidades, obteniendo ventajas de carácter ilegal en los resultados que emanan de las elecciones, llámense locales o federales, y así, llegar al poder.

En la mayoría de las ocasiones las elecciones no son consideradas justas, estando en todo momento muy alejadas de los principios de certeza, legalidad y validez, ya que los políticos violentan programas sociales y asistenciales, utilizando desvío de recursos públicos para fines de proselitismo político y ayudas de campañas electorales.

No obstante lo anterior, los políticos también se hacen valer de todos los medios y actos ilícitos que se puedan utilizar para asegurar los puestos representativos en nuestro país, siendo en ocasiones los principales participes en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía para lograr sus propios fines, sin pensar en las decisiones de los integrantes de las sociedades.

La mayoría de los delitos electorales son muy dañinos para la sociedad, en lo particular el que citamos con tanta asiduidad, por tener en su mayoría de ocasiones fines políticos, pero en ocasiones se apoyan en el mismo para la comisión de otro tipo de delitos, por lo que los juzgadores no pueden seguir pensando políticamente, sino que deben velar por la aplicación exhaustiva de la Legislación Penal Electoral vigente.

Una de las consecuencias que puede provocar la comisión del delito de participación en la expedición ilícita de credenciales para votar con fotografía, es el supuesto del concurso de delitos a que hace referencia el artículo 18 del Código Penal Federal, mismo que se transcribe para su pronta referencia.

“Artículo 18.- Existe concurso ideal, cuando con una sola conducta se cometen varios delitos. Existe concurso real, cuando con pluralidad de conductas se cometen varios delitos.”¹³⁴

De la lectura del arábigo citado con anterioridad, se desprende que con la comisión del delito al que aludo en el presente trabajo de investigación, se pueden cometer diversos actos ilícitos, entrando en el supuesto del concurso ideal, por encontrarnos con una sola conducta y la comisión de varios delitos, al afectar el padrón electoral, Listas nominales y Registro Federal de Electores entre otros delitos.

Ahora bien, no es difícil reconocer que la manipulación del voto es uno de los delitos más frecuentes y suele clasificarse a partir de las modalidades de compra o coacción, haciendo partícipes a personas en la comisión de delitos electorales, expidiendo ilícitamente credenciales para votar con fotografía a favor del mismo sujeto, para que este a su vez efectúe más de un voto.

Al respecto, es importante señalar que este ilícito también se puede llevar a cabo con dos partes, por un lado el ciudadano y por el otro el candidato, o bien, gente seguidora del mismo, sin dejar de lado a los propios servidores públicos, pues opera cuando el ciudadano se encuentra frente a la decisión de votar a favor de algún candidato o partido, a cambio de algún beneficio o programa social.

¹³⁴ Cfr. Artículo 18. Código Penal Federal. op. cit.

Las sanciones que se imponen por la comisión de la participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, en todo momento deben ir encaminadas al principio de congruencia, valorando el tipo de persona que la comete y la trascendencia de sus actos, por lo que no puede ser tan tolerante la Ley General en Materia de Delitos Electorales, respecto de la pena aplicable al delito citado.

Contemplando en el artículo 13, fracción I, párrafo primero de la Ley antes citada dos formas de castigar el hecho ilícito, una es la pena privativa de la libertad, y la otra es una sanción económica, las cuales no son suficientemente fuertes para que los sujetos eviten cometer dichos actos delictuosos, contaminando los procesos electorales y por ende dañando directamente nuestra democracia.

No obstante de encontrarnos con un delito electoral federal, no se considera grave, ello implica que desde el mismo auto de radicación, el juez le pueda otorgar a un presunto delincuente el beneficio de pagar una fianza, y así, no ser privado de la libertad, por lo que en la mayoría de las veces no se repone el daño causado a la democracia, corrompiendo las decisiones de los electores.

Por lo que se puede percibir un problema serio, ya que el delito electoral materia de la presente investigación, tiene una insuficiente sanción, por tal motivo, no existen condiciones que inhiban su comisión, facilitando que los sujetos sean recurrentes en cometer el hecho delictuoso a fin de apoyar a un candidato para la representación de la sociedad.

De lo anterior se tiene que aumentando la sanción que establece nuestro artículo 13, fracción I, párrafo primero de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, tanto económica como privativa de la libertad, respecto de la

participación en la expedición ilícita de credenciales para votar con fotografía, se podría inhibir al delincuente de cometer dicho acto ilícito, y por ende sería menos la recurrencia en la comisión del acto delictivo.

Con lo anterior, se podría causar un temor al sujeto previo a la comisión del hecho delictivo, sin facilitarle al responsable en el procedimiento penal sancionatorio, la garantía de fianza o libertad bajo caución, impulsando a la población a denunciar este tipo de delito, garantizando exhaustivamente la aplicación coercitiva de la ley penal, y por ende de los resultados electorales.

Lo anterior apoyaría a nuestro país, ya que el delito de participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, tendría una importancia de primer orden, y así, las elecciones se encaminarían conforme a las reglas de la competencia política, tanto del ámbito normativo, como en el ético, bajando las cifras de la comisión del citado delito electoral.

En este supuesto, los actores políticos en disputa respetarían la Ley y, al mismo tiempo, las condiciones subjetivas de la contienda electoral, entendidas como un comportamiento que no fragmenta la equidad y la sana competencia, quedando exenta de agresiones, lo que en otro vocabulario se le conoce como “golpes bajos”.

Atreviéndome a poner de ejemplo muchos procesos electorales celebrados en Europa, en donde el bien legítimamente tutelado es garantizar en todo momento los resultados de los procesos electorales, impulsando la confianza y tranquilidad a los ciudadanos que pasaron su voluntad mediante el sufragio, ausentándose en todo momento incidentes que cuestionen la legalidad de la elección.

Diferente es el caso mexicano, en el año 2006, que correspondió a la celebración de una elección presidencial, se presentaron ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales 1,179 denuncias por delitos electorales¹³⁵, o en el año 2009 fueron 1,359, de las cuales se dictaron 187 sentencias condenatorias, clasificándose ocho como conductas que vulneraron el voto libre y secreto, lo que equivale al 4%.¹³⁶

En lo que corresponde a las demás sentencias, se encuentran relacionadas directamente con la alteración del Padrón Electoral y la expedición ilícita de las credenciales para votar con fotografía, percatándonos que nos encontramos con mayor presencia del delito materia de la presente investigación, por lo que es de contemplarse significativamente dichos resultados, para que así implantemos nuevos medios enfocados a contribuir con el combate de los delitos electorales, en especial el que nos ocupa.

De lo anterior se deduce la existencia de dos conclusiones significativas, la primera es que existen pocas denuncias por parte de los ciudadanos en la materia de delitos electorales, sin embargo, existen muchos casos ante la opinión pública, en donde se afirma que existieron hechos delictuosos que afectan los resultados de las campañas electorales, percatándonos que las personas no denuncian porque no existe interés en ello.

No obstante de no interesarle a la mayoría de los ciudadanos el denunciar la existencia de actos ilícitos que puedan viciar los resultados del cómputo de las votaciones, están perdiendo el interés político,¹³⁷ lo que se encuentra dañando

¹³⁵ Cfr. Informe de actividades de la FEPADE correspondiente al año 2006.

¹³⁶ www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Documentos/Delitos%20Federales/FEPADE/anual2009.pdf

¹³⁷ Véase la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCPPC, 2001), Secretaría de Gobernación, México, 2002.

más que los delitos electorales a la democracia, lo anterior provocado por la falta de certeza, validez y legalidad de los procesos electorales.

Propiciando en gran medida la comisión de delitos electorales, ya que la falta de participación ciudadana está directamente relacionada con los ilícitos contra la democracia, por tener la comunidad poco o nulo interés en los valores de la misma, sintiendo que no existen diques de contención que respalden sus derechos políticos electorales.

Provocando que los ciudadanos se sientan solos en una competencia política, manifestando de antemano que no pueden opinar, esperando solamente a que el representante que sea debidamente nombrado, tome las mejores decisiones para la preserva jurídico social de los integrantes de esa sociedad, violentando los principios de la democracia.

De lo anterior se desprende la segunda conclusión, la cual es que la procuración de justicia electoral está pasando por una fuerte crisis por su falta de efectividad, que es el resultado de un círculo complejo, si no hay denuncias, la autoridad no puede actuar en consecuencia, siendo óbice las sanciones establecidas por la legislación.

Además otro de los problemas que tiene el delito de participación en la expedición ilícita de credenciales para votar con fotografía es que es de estricta aplicación, lo que quiere decir que si al utilizar un sujeto la credencial para fines políticos, dañando severamente el proceso electoral pero no se encuadra el tipo penal, no se puede sancionar, ello puede llegar a ser absurdo.

Es propio manifestar que la configuración normativa del delito que nos ocupa en este trabajo de investigación, no es acorde a los tiempos actuales, ya

que en más de catorce años no se ha modificado la penalización del mismo, a pesar de que en el año 2014 se promulgaron diversas reformas en materia político electoral.

No obstante de los múltiples intentos por modificar normativamente los delitos electorales, los legisladores han hecho caso omiso, respecto de la gravedad en la participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, trayendo como consecuencia que las reglas actuales les sean cómodas a los candidatos en los procesos electorales, en donde a pesar de actuar de manera irregular, difícilmente pueden ser sancionados.

Sin pensar, en que están permitiendo que las reglas informales de la competencia política acepten el juego sucio, con la consecuencia que posteriormente todos puedan salir afectados y principalmente nuestro régimen político, ya que después de versar los procesos electorales en este tipo de irregularidades, no se tendría la calidad moral para denunciar al responsable.

En una lucha en donde los contrincantes se dan golpes bajos, forzosamente tienen que asumir las consecuencias, pero en México siempre el que pierde se hace víctima para que posteriormente las Autoridades competentes evidencien que al igual que su homologó incurrió en actos ilícitos, encontrándonos en un conflicto de intereses.

En el entorno señalado, el papel más complicado lo tienen los ciudadanos, al someterse a voluntades que no fueron debidamente tomadas por ellos, siendo propio denunciar un delito electoral representando un acto de valentía cívica y más en comunidades pequeñas en donde el denunciante se puede ganar la enemistad de su entorno y en casos más graves hasta puede ser sujeto de represalias.

Es por ello fundamental que se aumente la sanción pecuniaria y privativa de la libertad al delito de participación en la expedición ilícita de credenciales para votar con fotografía, y así los ciudadanos se quiten esa idea de que los órganos procuradores de justicia competentes para conocer de los delitos electorales son poco efectivos, ya que no les proporcionamos una incentivo para que formulen la denuncia y sin ella no podemos echar a andar a la autoridad judicial.

Lo anterior provoca que se cometa el delito materia de la presente investigación con mayor frecuencia, estando limitadas las autoridades ante esos hechos, sin poder aperturar una indagatoria hacia el o los sujetos que delinquieron, y por ende no pueden ser castigados imponiéndoles una sanción económica o privativa de la libertad.

Por ello, algunos ciudadanos o bien la mayoría consideran que denunciar es perder el tiempo, manifestando “para qué, si no sirve de nada”, causando en materia de procuración de justicia penal electoral un fuerte déficit, ya que son pocas las sentencias condenatorias en relación a la posible comisión de una conducta delictiva en materia electoral.

Ahora bien, dejando un poco el daño que causa en la democracia y principalmente a la sociedad, existiendo diversas complicaciones directas para los ciudadanos por no contar con una sanción adecuada para dicha acción ilícita, me entrañare a lo que dispone nuestra Ley General en Materia de Delitos Electorales en su artículo 13, fracción I, párrafo primero.

De lo anterior se desprende que el tipo penal tiene como elementos descriptivos, la conducta, la cual es de acción y comprende la hipótesis de participar en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con

fotografía y el vocablo "participe" está tomado lato sensu, en el sentido de intervenir; sin que el tipo exija pluralidad en el sujeto activo.

Siendo por esto un delito mono subjetivo, como se desprende de la expresión "a quien por cualquier medio", debiendo precisarse que de presentarse pluralidad de autores y de partícipes en estricto sentido, aplicaríamos lo establecido por el artículo 13 del Código Penal Federal, el cual señala los autores o partícipes que cometen el delito.¹³⁸

Encontrando en la participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía los siguientes supuestos: los que acuerden o preparen su realización; los realicen por sí; lo realicen conjuntamente; lo lleven a cabo sirviéndose de otro; determinen dolosamente a otro a cometerlo; que dolosamente presten ayuda para su comisión; los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo.

Como podemos observar, se desprenden la mayoría de los supuestos del artículo 13 de nuestra legislación penal federal, en la comisión del acto ilícito mencionado con anterioridad, encontrándonos con diversas hipótesis al momento de delinquir o participar en la realización del mismo, sin embargo en todas ellas existe la intención del o los sujetos responsables.

Por otra parte, la expresión "expedición ilícita de credenciales" significa formar y entregar documentos de esa naturaleza sin ajustarse estrictamente a los requisitos señalados por la norma, causando una alteración en diversos instrumentos enfocados en el orden y planeación de los procesos electorales, causando la falta de garantía de los resultados.

¹³⁸ Cfr. Artículo 13. Código Penal Federal. op. cit.

Por lo que hace al sujeto activo, éste es común, porque no se requiere calidad determinada en él, encontrándonos con personajes políticos como candidatos, ministros de culto, servidores públicos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, organizadores de actos de campaña, y hasta los mismos ciudadanos.

Las personas que se encuentran constantemente en el supuesto de la participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, son los funcionarios del Registro Federal de Electores, ya que constituyen la autoridad facultada por la ley para realizar materialmente el trámite de expedición de credenciales para votar.

Sin embargo, lo anterior no impide que alguien que no tenga esa calidad, pueda ser autor de la conducta típica, al incitar a la autoridad electoral, mediante la aportación de datos falsos, para que ésta lleve a cabo el procedimiento de expedición, participando de esta manera en el mismo, lo cual le da intervención en los hechos como autor material del delito, a quien con dañada intención obtiene indebidamente tal documento electoral.

En todos los supuestos, el sujeto que comete o participa en la comisión del tan citado delito, reúne los requisitos para considerarse un ilícito grave, ya que en todo momento cuenta con el ánimo de violentar la norma penal electoral, sin respetar lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación a los procesos electorales y a la democracia.

Explicado de otro modo, el sujeto o sujetos actúan en todo momento dolosamente, llenos de mala fe, alterando lo dispuesto por la Ley tramitando una Credencial para Votar de proveniencia ilícita, lo anterior por ser un comprobante que demuestra ante las autoridades que el portador se encuentra debidamente

inscrito en el Registro Federal de Electores, acreditando tener las facultades para ejercer el derecho del voto.

Al observar los alcances de la comisión del presente acto ilícito, el cual daña principalmente a la democracia, también es así que del mismo se puede desprender un concurso de delitos, sirviendo como un motivo fundamental para aumentar la sanción establecida en nuestra Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Otro de los factores en los que se motiva dicha propuesta, es que en la comisión del citado delito se afectan de manera importante valores fundamentales de la sociedad, como lo es respetar las decisiones tomadas por los ciudadanos al momento de ejercer el voto libre y secreto en la elección de sus representantes, garantizando los principios de equidad, legalidad y transparencia en los resultados.

Siguiendo con este orden de ideas, de no aumentarse la sanción establecida por nuestros legisladores, (el delito materia de la presente investigación) las sentencias emitidas por los Jueces Penales irían en contra de los principios de la democracia, sin tomar en cuenta lo establecido por el artículo 40 de nuestra Constitución Política, en el cual obra nuestra voluntad, la cual es constituirmos en una República representativa, **democrática**, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos.¹³⁹

Y en apoyo del mismo, citamos el artículo 39 de la misma Legislación suprema, en el cual se establece: “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, siendo el único facultado para alterar o modificar la forma de su gobierno”, por lo que no podemos seguir tolerando la imposición de

¹³⁹ Cfr. Artículo 40. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit.

los representantes que llegan al poder a base de hechos ilícitos, sin contemplar lo más importante que son las decisiones tomadas a base de votaciones.¹⁴⁰

Al violentar de manera directa los principios de la democracia y la voluntad del pueblo, no debe existir tolerancia alguna a los sujetos que afecten de manera importante valores fundamentales de la sociedad, como lo es nuestra forma de regirnos políticamente en la toma de decisiones al momento de elegir a nuestro representante del ejecutivo.

Es menester destacar, que en los pronunciamientos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la única forma de cancelar algún voto, casilla o bien la pérdida o cancelación del registro de los candidatos, es que se cometiera un acto que violente lo establecido por las leyes, llámense penales o electorales, y este sea considerado una falta grave.

En conclusión, es necesaria la reforma a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, particularmente al artículo 13, fracción I, primer párrafo, en relación a la participación en la expedición ilícita de credenciales para votar con fotografía, respecto de la sanción que contempla, tanto económica como privativa de la libertad.

Lo anterior, por no respetar diversas disposiciones constitucionales y estar violentando directamente los principios fundamentales de la democracia, ignorando la voluntad y trabajo de los ciudadanos e instituciones electorales, contemplando que al aumentar dichas sanciones, impulsaríamos a la sociedad para que denuncien cualquier acto ilícito como lo es la participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, y así, se condenaría con cárcel a los partícipes o actores de la comisión del hecho delictivo, los cuales no tendrían derecho al beneficio de la libertad bajo caución, ya que la

¹⁴⁰ Cfr. Artículo 39. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit.

media aritmética pasaría de cinco años de prisión, transmitiendo confianza a los ciudadanos de los resultados electorales.

Trayendo como resultado una contienda electoral más transparente y equitativa para los candidatos, alejando los procesos electorales de los actos ilícitos para garantizar principalmente a los ciudadanos votantes, que su voluntad fue debidamente contabilizada; asimismo, se podrían bajar los altos índices reportados por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, inhibiendo a los delincuentes de la comisión de dicho delito.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La democracia es nuestro Régimen Político que se encuentra en etapa de transformación, lo anterior es así porque la sociedad evoluciona día a día velando por la buena convivencia, es por ello que los ciudadanos mexicanos debemos luchar por conservarla haciendo a un lado los intereses personales para el cuidado de la misma, ya que gracias a ese sistema se pueden tomar las decisiones en beneficio de la sociedad o sociedades de carácter democrático.

SEGUNDA. Es fundamental que las elecciones locales y federales se basen en los principios de mayoría, representación proporcional, universalidad del sufragio, libertad de voto, una persona un voto, inmediatez del sufragio, personalidad e intrasferibilidad del derecho de voto, libertad de la elección, autenticidad de la elección, periodicidad de la elección, certeza, legalidad, independencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, equidad, equidad de género y definitividad.

Lo anterior para efectos de que los resultados de las elecciones provengan de las decisiones tomadas por los ciudadanos, haciéndose valer la democracia y no porque sean impuestos los representantes en beneficio del partido político que tenga mayor poder.

TERCERA. Si bien es cierto, una democracia no debe fundarse en el derecho penal, la realidad es que tampoco pueden dejarse de tomar en consideración sanciones ejemplares hacia aquellas personas que atentan en contra de cualquier valor fundamental sobre el que se basa una sociedad.

Es por ello que contamos con la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la cual tiene como objeto establecer los tipos penales, las sanciones,

la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno; además tiene como finalidad, en general, proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular, conforme a lo dispuesto en su artículo primero.

CUARTA. El Código Nacional de Procedimientos Penales, fue el resultado de una de las reformas que tienen más trascendencia en este país, en la cual se logró unificar el procedimiento penal en todos los estados de la República Mexicana, velando para que la aplicabilidad de la justicia sea igualitaria, y así, se apliquen las mismas reglas a las personas que intervienen en procedimientos penales en cualquier Entidad Federativa.

QUINTA. El objetivo principal del surgimiento del Instituto Nacional Electoral es contribuir al desarrollo de la vida democrática, garantizando el ejercicio de los derechos político-electorales de la sociedad promoviendo la cultura democrática y la organización de comicios federales en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

SEXTA. El Poder Ejecutivo creó la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales con plena autonomía técnica, para conocer de las denuncias de delitos electorales y perseguir a los probables responsables, explicado de otra manera, tenemos que atenderá de manera eficiente las denuncias en materia de ilícitos electorales, para así, investigar y perseguir a los responsables, garantizando la equidad, legalidad y transparencia de las elecciones federales y locales.

SÉPTIMA. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad en materia de justicia electoral, el cual se encargará de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad, resolviendo en forma

definitiva e inatacable las impugnaciones en las elecciones del presidente, diputados y senadores, también de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, que violen normas constitucionales o legales en los términos del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

OCTAVA. La Credencial para Votar con fotografía, es el documento oficial que acredita al ciudadano que la porta de encontrarse debidamente inscrito en el Registro Federal de Electores, siendo un documento indispensable para ejercer el derecho al sufragio. También es considerada un medio de identificación oficial con el que se puede acreditar la ciudadanía mexicana, por obrar en ella los datos personales de quien la porta y por ser expedida por una de las direcciones del Instituto Nacional Electoral.

NOVENA. Respecto de los delitos que regula el artículo 13 fracción primera de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la participación en la expedición ilícita de credenciales para votar con fotografía, es el delito más denunciado ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales según sus estadísticas, ya que de mil denuncias el 92% corresponden al hecho ilícito que nos ocupa.

DÉCIMA. Quien comete el delito de participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, lo hace dolosamente y de mala fe, ya que tiene el conocimiento de que el acto que está cometiendo es ilegal y por lo tanto amerita una sanción pecuniaria y privativa de la libertad, la cual será dictada por la autoridad competente que en este caso sería la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

DÉCIMA PRIMERA. Quien comete el delito de participación en la expedición ilícita de credenciales para votar con fotografía para fines políticos, va en contra de

los principios fundamentales de la democracia, sin respetar lo establecido por el artículo 40, el cual establece que es voluntad del pueblo constituirse en una República Democrática, deduciendo que el delito que nos ocupa daña directamente nuestro Régimen Político.

DÉCIMA SEGUNDA. Cuando un ciudadano acude al Módulo de Atención Ciudadana designado por el Instituto Nacional Electoral a recibir de un Funcionario Electoral una credencial para votar con fotografía, misma que contiene datos falsos y este se dirige a otro municipio o entidad federativa a votar en más de una ocasión a favor de un candidato, tenemos como consecuencia el “turismo electoral”, afectando directamente a la sociedad al momento del conteo de los votos para dictar un resultado que no es del todo certero.

DÉCIMA TERCERA. La mayoría de los partidos políticos en las elecciones federales o locales, utilizan a personas con sumas necesidades, ofreciéndoles empleo, despensas, dinero o amenazándolos para que voten a favor de su partido, entregándoles credenciales para votar con datos falsos, y así, estos acudan a votar a otras entidades participando en el “turismo electoral”, por lo que observamos que nuestros representantes son los principales en delinquir en contra de la democracia.

DÉCIMA CUARTA. El delito de participación en la expedición de credenciales para votar con fotografía es el que tiene mayor impacto en la sociedad a diferencia de los que se mencionan en el artículo 13 fracción I de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, por lo que es inexorable que sea castigado con la misma sanción.

PROPUESTA

Para exponer mi propuesta, primeramente citare el artículo 13 fracción I de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, toda vez que fue materia de la presente investigación.

“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.**”

(...)

Como nos podemos percatar la sanción es mínima al daño que provoca la comisión del delito de participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, ya que pueden ser bastas las personas que utilizan diversas credenciales para votar con datos falsos para efectuar el derecho al sufragio a favor de un partido político o candidato.

A consideración del ponente, el castigo por cometer dicho acto ilícito no es funcional por dos motivos, el primero porque no inhibe dicha conducta; y segundo, no se han presentado resultados efectivos en el tema de procuración de justicia penal electoral, concurriendo mayormente a la comisión del delito como lo informa estadísticamente la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, misma que dio a conocer que de mil denuncias el 92% corresponde a las Credenciales para Votar ilícitas, estadística que ya fue citada con anterioridad.

Asimismo, tenemos que al no aumentar la sanción por la comisión del delito de participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, seguimos colaborando en la alteración de las garantías fundamentales del voto, sirviendo dicha credencial para que un sujeto se ostente con otro nombre y pueda cometer diversos delitos, como por ejemplo de carácter patrimonial al obtener créditos a nombre de otra persona.

En vista de lo anterior, y contemplando los motivos por los cuales debe aumentarse la sanción, es de considerarse la propuesta de reformar el artículo 13 fracción I de la tan citada Ley General en Materia de Delitos Electorales, en lo correspondiente a la participación en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, aumentando la sanción establecida, quedando de la siguiente manera.

“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.

A quien participe en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, se le impondrá hasta una mitad más de la sanción establecida en el primer párrafo de este artículo.”

(...)

Con lo anterior, podríamos ayudar a la reducción del delito y al combate de los delitos electorales, sancionando con mayor pena a los que cometen el delito

materia de la presente investigación, y así, tal vez no sería un acto ilícito tan recurrido, disminuyendo el número de denuncias ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, garantizando unas elecciones más justas y certeras, velando en todo momento por el artículo 40 Constitucional.

También debemos de contemplar, que con este aumento de sanción que se propone, no le sería tan fácil al responsable en el procedimiento penal sancionatorio, que se le otorgue la libertad provisional o bajo caución mediante la garantía de fianza, y así, tal vez pudiéramos impulsar a la población a denunciar este tipo de delitos, protegiendo un poco mas nuestro sistema democrático, para seguir velando en todo momento por garantizar los resultados de los procesos electorales, impulsando a largo plazo la confianza y tranquilidad de los ciudadanos que pasaron su voluntad mediante el sufragio.

BIBLIOGRAFÍA

1. Andrade Sánchez J. Eduardo, *Derecho Electoral*, Ed. OXFORD, México, 2010.
2. Barreiro Perea, Francisco Javier, *Derecho Penal Electoral*, Revista Mexicana de Justicia (PGR), no. 3, México, 2002.
3. Beling Ernst, *Esquema de derecho penal, La doctrina del delito-tipo*, Ed. librería el foro, México, 2002.
4. Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho electoral: Instrumento normativo de la democracia*, Ed. Porrúa, México, 1980.
5. Burgoa Orihuela Ignacio, *El Juicio de Amparo*, edición 27ª, Ed. Porrúa, México, 1990.
6. Carrara Francesco, *Programa de derecho criminal*, Editorial Temis, 4ª edición, Tomo I, Bogotá, 1983.
7. Castellanos Hernández, Eduardo, *Derecho Electoral en México. Introducción General*, Ed.Trillas, México, 1999.
8. Cuello Calón, Eugenio, *Derecho Penal*, 9ª edición, Ed. Nacional Editorial, S. de R.L., México, 1961.
9. Díaz Santana, Héctor, *El art. 411 del CPF: un delito electoral o un delito de falsedad*, Fepade Difunde, número 3, México, 2003.
10. Fernández Santillán, José, “*Conferencia Magistral, La Necesidad de una Cultura Democrática*”, en Democracia, Participación Ciudadana y Justicia Electoral, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2010.
11. Figueroa Alonso Enrique, *Derecho Electoral*, Ed. IURE editores S.A. de C.V., México, 2009.

12. González de la Vega, René, *Derecho Penal Electoral*, 9ª edición, Ed. Porrúa, México, 1991.
13. Granados Atlaco, Miguel Ángel, *Derecho Penal Electoral Mexicano*, edición 2ª, Ed. Porrúa, México, 2012.
14. Harrington, James, *La República de Océana*, Trad. De Enrique Díez-Canedo, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
15. Jaques Rousseau, Jean, *El contrato Social*, Trad. De Dr. Doppelheim, Ed. Jorge A. Mestas, Ediciones Escolares, España, 1999.
16. Jean Marie Cotteret y Claude Emeri, “Los sistemas electorales”, Ed. Oikos-Tau, Barcelona, 1973, págs. 12 y 13.
17. Jiménez de Asúa, Luis, *Teoría del Delito*, Editorial IURE, México, 2003.
18. Kelsen, Hans, *Esencia de la Democracia, Forma del Estado y filosofía*, trad. Rafael Luengo Tapia y Luis Legas y Lacambra, Ed. Coyoacán, S.A. de C.V., México, 2005.
19. López Betancourt, Eduardo, *Delitos en particular*, 11ª edición, Ed. Porrúa, México, 2006.
20. Matías Estrada, Rosa María y Ambriz Barajas, Lorena, *El Régimen Electoral Mexicano y las Elecciones Federales 2000*, primera edición, Instituto Federal Electoral, México, 2000.
21. Mir Puig, Santiago, *Derecho Penal. Parte General*, 2ª edición, Ed. Trillas, México, 1990.
22. Osorio y Nieto, Cesar Augusto, *La Averiguación Previa*, 10ª edición, Ed. Porrúa, México, 1999.
23. Reyes Tayabas, Jorge, *Análisis de los delitos electorales y criterios aplicativos*, PGR, México, 1994.

24. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Apuntes de Derecho Electoral, Libro I, México, 2000.
25. Voz “Delitos Electorales” en *Diccionario Electoral*, 3ª ed, México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IFE, UNAM, TEPJF, 2003.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2015.
2. Código Penal Federal, México, 2015.
3. Código Federal de Procedimientos Penales, México, 2015.
4. Código Nacional de Procedimientos Penales, México, 2015.
5. Ley General en Materia de Delitos Electorales, México, 2015.
6. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 2015.
7. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, 2015.
8. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México, 2015.

Información Electrónica

1. Adriana Varillas, “*Denuncia panista Turismo Electoral de Q. Roo a Yucatán*,” El universal 22 de marzo de 2015, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2015/panista-turismo-electoral-q-roo-yucatan-1086722.html>.
2. Blindaje Electoral, <http://www.blindajeelectoral.gob.mx/delectorales.html>, 21 de enero del 2015.
3. <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Documentos/Delitos%20Federales/FEPADE/informeactividades2012.pdf>
4. Diccionario de la Real Academia Española. <http://lema.rae.es>.
5. Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Direccion_Ejecutiva_del_Registro_Federal_de_Electores/.

6. EXCELSIOR, <http://www.excelsior.com.mx>.
7. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. <http://www.pgr.gob.mx/fepade>.
8. Instituto Nacional Electoral, conoce el abc de la Credencial para Votar con fotografía, <http://www.ine.mx>.
9. pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Documentos/Delitos%20Federales/FEPADE/anual2009.pdf
10. Diario Oficial de la Federación, <http://dof.gob.mx>.
11. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Estructura. <http://www.trife.gob.mx>.
12. Tribunal Electoral del Poder Judicial, Historia, <http://www.trife.gob.mx>.
13. <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1994-01-004-025.pdf>
14. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n157.pdf>.