



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

LA DEBILIDAD DE LA FISCALÍA ELECTORAL Y EL TÍTULO VIGÉSIMO CUARTO EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES DURANTE LA TRANSICIÓN MEXICANA

**TESIS**  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:  
**LIC. DANIEL CAMPOS ANAYA**

TUTOR:  
DR. ÁLVARO ARREOLA AYALA  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CIUDAD DE MÉXICO, OCTUBRE DE 2022



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.

# La debilidad de la Fiscalía electoral y el Título Vigésimo Cuarto en materia de delitos electorales durante la transición mexicana

Alumno: Lic. Daniel Campos Anaya

Tutor: Dr. Álvaro Arreola Ayala

## Agradecimientos

El presente trabajo de tesis se escribió en cuando el mundo fue azotado por una crisis sanitaria que nos cambió para siempre como sociedad y como especie. Durante los dos años que me tomó desarrollarla, al igual que muchísima gente a todo lo largo y ancho del planeta padecí los numerosos estragos que trajo consigo la enfermedad. Salgo avante gracias al Eterno. Gracias por permitirme dar un paso más en mi formación académica y superar la adversidad; por decir *sí* cada vez que las circunstancias y mi salud decían *no*. Por iluminarme y mantenerme en pie durante las noches más oscuras; por la claridad y la misericordia.

Gracias también a la extraordinaria mujer que es mi mamá, Minerva Anaya, a quien le debo todo lo que soy y he logrado; siempre bondadosa y comprensiva pero aguerrida compañera de muchas batallas, he aquí mi mensaje para ti: esta Tesis también es tuya, *ma*. A mi mejor amiga, mi cómplice y amada esposa Roxgeilys Achique, por su valentía y su paciencia; por ser la musa, la confidente y consejera. Por sus precisiones y su entusiasta e incondicional apoyo. A mi *mamacita*, Juana Anaya y mis queridos tíos Rosario Cerón y Juan Gabriel Ramírez, por ser también amorosos padre y madres y creer en mí; por estar conmigo en cada proyecto nuevo que emprendo.

Gracias a mis admirables y excelentes profesoras las Doctoras Yanella Martínez, Monika Gilas y Marcela Bravo, así como al Doctor Álvaro Arreola, extraordinario investigador y amplísimo conocedor de estos temas, por su invaluable apoyo y confianza, por creer en este proyecto, sus valiosos aportes, precisiones y orientaciones, pero sobre todo, gracias porque por gente como ustedes, aunque nuestras vidas se paralizaron casi por completo durante tanto tiempo, la Universidad no se detuvo y la noble labor de transmitir el

conocimiento permaneció intacta en el espíritu de la comunidad que hoy es más fuerte que nunca. Gracias: esta humilde investigación no hubiera sido posible sin ustedes...

*"Una brújula que orienta, un faro que guía, pero sobre todo un corazón que comparte. Eso eres para nosotros, maestro."*

*-Jean Piaget*

*A mis padres,  
Minerva Anaya y Álvaro Campos*

# Índice

<b>Agradecimientos .....</b>	<b>1</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo 1. La Fiscalía electoral y el Título Vigésimo Cuarto sobre delitos electorales como instituciones débiles.....</b>	<b>15</b>
<b>1.2 Antecedentes: las instituciones débiles .....</b>	<b>26</b>
<b>1.2 La relación entre instituciones formales, informales y débiles .....</b>	<b>31</b>
<b>1.3 El estudio del contexto como eje de análisis.....</b>	<b>43</b>
<b>1.4 Las condiciones dentro del contexto: el autoritarismo en el diseño institucional.....</b>	<b>61</b>
<b>1.5 Conclusiones del Capítulo 1.....</b>	<b>73</b>
<b>Capítulo 2. El origen de la debilidad institucional de la Fiscalía electoral y el Título Vigésimo Cuarto en materia de delitos electorales .....</b>	<b>76</b>
<b>2.1 La carrera por la presidencia en 1988. La hegemonía ejecutiva, la corriente democrática del partido oficial, la oposición fortalecida y las clientelas políticas.....</b>	<b>86</b>
<b>2.1.1 Los disidentes del partido oficial y su pugna con el Ejecutivo Federal. ....</b>	<b>89</b>
<b>2.1.2 La oposición fortalecida y el PRI debilitado. ....</b>	<b>95</b>
<b>2.1.3 La compra de votos y los programas sociales como medio de legitimación política y fortalecimiento electoral .....</b>	<b>102</b>
<b>2.2 La creación de la Fiscalía electoral y la inserción de los delitos electorales en el Código Penal Federal.....</b>	<b>107</b>
<b>2.2.1 El Título Vigésimo Cuarto de 1990 y su debilidad de origen .....</b>	<b>110</b>
<b>2.2.2 El origen, complejidad y debilidad de la Fiscalía electoral .....</b>	<b>131</b>
<b>2.2.3 El debut de la Fiscalía electoral en elecciones federales.....</b>	<b>148</b>
<b>2.3 Conclusiones del Capítulo 2.....</b>	<b>153</b>

<b>Capítulo 3. Análisis de la debilidad institucional: el caso de la Fiscalía electoral y el Título Vigésimo Cuarto sobre delitos electorales durante la transición mexicana.....</b>	<b>156</b>
<b>3.1 La importancia del estudio del TVC sobre delitos electorales y la Fiscalía electoral como instituciones débiles.....</b>	<b>161</b>
<b>3.2 El debilitamiento sistemático del TVC sobre los delitos electorales y la Fiscalía electoral.....</b>	<b>174</b>
<b>3.2.1 Análisis de las reformas al TVC y la Fiscalía electoral.....</b>	<b>176</b>
<b>3.3 Conclusiones del Capítulo 3.....</b>	<b>203</b>
<b>Conclusiones generales.....</b>	<b>206</b>
<b>Legisgrafía .....</b>	<b>217</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>219</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>228</b>



## Introducción

En el verano de 2018, como servidor público adscrito a la entonces Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), tuve conocimiento de la existencia del “*Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana*”, publicado y distribuido por el Instituto Nacional Electoral en marzo de ese año. Este documento debía ser observado por todas las personas que participaron como funcionarias de casilla en aquella elección, así como por servidores públicos de esa institución en diversos cargos. Como el título sugiere, el de ahora en adelante *protocolo trans*, se elaboró como una guía para ayudar a proteger los derechos político electorales de personas transgénero,<sup>1</sup> sector minoritario de la sociedad que en procesos anteriores presuntamente encontró dificultades para sufragar. Sin embargo, el *protocolo trans* adolecía de varios defectos que en resumen, implicaban que con su aplicación las personas funcionarias tendrían que omitir la labor vital de cerciorarse que la persona que pretendiera ejercer el voto era en efecto quien ostentaba ser,<sup>2</sup> lo que abría la puerta a la comisión del delito de sufragar con una credencial para votar ajena.<sup>3</sup> Pero, ¿cuál es la trascendencia del documento y lo que en él se establecía? ¿Acaso es preocupante que un “ejército de personas trans” encuentren el modo de incidir de forma nociva en una elección? O quizá, ¿debemos temer que la invención de la credencial para votar con fotografía, originada precisamente en la desconfianza en las elecciones, se convierta en un despropósito total?

---

<sup>1</sup> Objetivos del “Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana”. Primera edición publicada en marzo de 2018.

<sup>2</sup> “*Medidas para garantizar el derecho al voto de las personas trans*”. Óp. Cit.

<sup>3</sup> Artículo 7 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Desde luego, el problema es bastante más complejo de lo que parece a simple vista y de hecho, se encuentra más allá de cualquier discusión ideológica entorno a la modernidad o incluso, de cualquier debate centrado en las características *ideales* de un *régimen democrático*. Las bases de la afirmación se encuentran en los detalles del asunto: por un lado está la Ley General en Materia de Delitos Electorales que prevé la conducta de *votar o intentar votar con una credencial ajena* como un delito y por otro, un *protocolo* que aunque pretende ser una guía ciudadana para servidores públicos, establece conductas que pueden interpretarse contrarias a las actividades que se deducen de la aplicación de una Ley de observancia nacional, como la de garantizar que la persona que pretende votar sea quien aparece en la credencial. La ventana estaba abierta: el documento lo expidió el Instituto Nacional Electoral (INE) sin consultar la Ley General en Materia de Delitos Electorales<sup>4</sup> entrada en vigor el mismo día que la reforma que le dio vida en mayo de 2014; la ironía era grande: el INE heredó su carácter de autoridad del extinto Instituto Federal Electoral, institución que tuvo su origen en la desconfianza en las elecciones. Ocurre algo: la regla formal existe pero, ¿se observa?

Durante los 4 años y un mes que laboré para la Fiscalía electoral, escuché varias historias y anécdotas, como aquella sobre una mujer de provincia en condición de pobreza que confesó haber cambiado su voto por una despensa porque “el voto no se podía comer, que me dejaron claro que la institución no era, por más que se quisiera pretender, una que tuviera verdadera relevancia en el escenario político-electoral del país. Ciertamente, los problemas de la Fiscalía electoral no eran nuevos. Si bien la mayoría de aquellos con quienes trabajé siempre mostraron orgullo y cariño por la labor, nunca faltaron las críticas hacia la

---

<sup>4</sup> Se consulto la bibliografía del *protocolo trans* en cuya primera edición no aparece la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Fiscalía. Se decía entre otras cosas que solo servía para nutrir los espectáculos electorales porque los políticos solo acudían a presentar *denuncias vacías* y tomarse la foto afuera de las instalaciones; que las estadísticas que mes con mes se presumían como grandes logros siempre reflejaban avances incipientes porque había asuntos de varios años de antigüedad que no habían sido resueltos. Los ministerios públicos por su parte, frecuentemente se quejaban de lo difícil que era probar un delito electoral y no era extraño que, incluso, funcionarios adscritos a la Fiscalía con los cargos más altos afirmaran sin pudor que la Fiscalía electoral se trataba de un “elefante blanco”. Tampoco cesaban los chistes agridulces que frecuentemente parecían ocultar indignación causada por las llamadas ciudadanas al entonces “FEPADETEL” para denunciar baches y fugas de agua, para pedir informes sobre cómo tramitar credenciales para votar o pedir transferencias telefónicas a otras dependencias del gobierno mexicano que poco o nada tenían que ver con la función electoral.

Todo parecía ser un espejismo: como que la Fiscalía estaba ahí solo en imagen pese a las cargas laborales extraordinarias que recaían en los quizá poco más de 300 personas laborando en el inmueble. Lo que se hacía en la Fiscalía claramente no era útil para revertir la situación: las acciones para informar a los electores, los despliegues ministeriales para proteger el voto ciudadano, las charlas y los cursos impartidos ante la ciudadanía y hasta en otros órganos electorales, incluyendo los locales; las juntas convocando a los empleados a simbólicamente “ponerse la playera de la FEPADE” y promover entre la ciudadanía qué hacía la institución. Pese a todo el esfuerzo, puertas afuera nadie parecía entender qué hacíamos o por qué. ¿Qué pasaba con la Fiscalía? ¿Por qué parecía no existir? Siempre me pareció que los políticos y sus *denuncias vacías* con la tradicional fotografía afuera de la Fiscalía electoral eran la clave para responder a esa pregunta aunque otros autores se avocaron a intentarlo también.

Y es que el fenómeno no era nuevo. Los problemas con la Fiscalía electoral y la legislación punitiva en materia de delitos electorales fueron acarreados ya desde su origen y siempre pareció ser evidente para la gran mayoría de los investigadores que se dedicaron a indagarlo: ninguna de estas dos instituciones lograba inhibir las conductas delictivas en materia electoral, principalmente la compra y la coacción del voto. Aunque hay que considerar que las investigaciones previas sobre el tema son verdaderamente escasas, autores como Álvaro Bunster (1997), Héctor Díaz-Santana (2002, 2011, 2013), Eber Omar Betanzos (2012), María de los Ángeles Fromow (2018) y Osvaldo Ramírez Ortiz (2018), anotaron en general, aunque en distintas épocas, las deficiencias del marco jurídico destinado a sancionar los delitos electorales al punto de afirmar que la figura punitiva es innecesaria<sup>5</sup> y e incluso directamente declarar que sería mejor que la propia Fiscalía electoral dejara de existir.<sup>6</sup> Sin embargo, esta investigación es diferente ya que, no solo se pretende refrendar las conclusiones de autores y autora previos sobre las deficiencias de la figura punitiva en materia de delitos electorales, en concreto el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal y la Fiscalía electoral, sino plasmar, además, una explicación desde una perspectiva diferente que permita entender que sus fallas son de origen y existen hechos que permiten interpretar que se diseñaron mal a propósito de beneficiar al partido en el poder, o sea, que son instituciones creadas para ser débiles. Asimismo, se pretende ofrecer una explicación que permita entender la razón de ese diseño.

Partamos de considerar que el fenómeno podría datar de los años 90, década en que ambas debutaron en la legislación penal electoral mexicana. Durante ese periodo, estas

---

<sup>5</sup> El caso concreto de Ramírez Ortiz en su artículo “La democracia como bien jurídico tutelado de los delitos electorales”. 2018. Consultar bibliografía para datos completos.

<sup>6</sup> Díaz-Santana, Héctor. Reflexiones sobre los delitos electorales y la FEPADE a partir de la alternancia política (2000 al 2012). 2013. Consultar bibliografía para datos completos.

instituciones fueron sujeto de cambios y reformas que, con su estudio, invitan a pensar que se implementaron para permitir las conductas que la Fiscalía electoral y el TVC debían inhibir y sancionar; en otras palabras, fueron debilitadas a propósito en beneficio del gobierno mexicano de la época. No obstante, cabe señalar que las características o *anomalías* que pueden ser interpretadas como la causa central de su debilidad como instituciones, son particularmente visibles en el Título Vigésimo Cuarto en materia de delitos electorales. Estas afirmaciones tienen sustento en la teoría institucional vigente que describe cómo los principales actores políticos en un contexto determinado, como en este caso lo fue el Poder Ejecutivo Federal, tienden a influir en la creación o el diseño de las instituciones para satisfacer sus objetivos, lo que se suma a la importancia que las instituciones débiles pueden tener para engañar a la opinión pública y partidos de oposición. Por otro lado, el estudio de estas instituciones tiene como eje central las coyunturas políticas de la época en que ambas surgieron o se reformaron por lo que puede observarse que el diseño de ambas instituciones estuvo orientado a debilitarlas y, esa debilidad a su vez pudo tener consecuencias para el proceso de transición mexicana que planteamos, abarcó de 1988 a 1996 y 1997, años cruciales en la definición de las reglas electorales operativas en el año 2000. En otras palabras, al ser instituciones que surgieron y operaron durante este periodo, es indispensable estudiarlas en detalle para comprender su papel histórico en esa década.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe entonces preguntarse: ¿cómo la Fiscalía electoral y el Título Vigésimo Cuarto en materia de delitos electorales, influyeron en la transición política mexicana que abarcó de 1988 a 1996 y 1997? La respuesta tentativa es que estas instituciones al ser débiles, permitieron la compra y coacción del voto, lo que prolongó el proceso de transición en el país. En consecuencia, el objetivo principal de esta investigación es exponer si esto es verdad, es decir, si la Fiscalía electoral y el Título Vigésimo Cuarto en

materia de delitos electorales, al ser débiles, influyeron en dicho proceso. Para ello, se pretende en primera instancia sustentar en la teoría vigente que ambas instituciones se diseñaron para ser débiles y cómo los actores políticos más importantes de la época pudieron influir en su diseño. Posteriormente se pretende exponer en el mayor detalle posible los contextos o coyunturas políticas en que se crearon o reformaron considerando que el Poder Ejecutivo Federal tuvo marcada influencia en el poder legislativo y cómo este se vería favorecido por esto, por lo que se promovió un debilitamiento paulatino de ambas instituciones. Por último, se pretende no solo exponer que las limitaciones de la Fiscalía electoral y de la referida legislación se deben a un diseño institucional anómalo, sino que se busca comprender el proceso de debilitamiento a su vez sustentado en los probables objetivos de los actores políticos más importantes de la época teniendo en cuenta el contexto específico de cada reforma.

En la presente investigación, el tema se aborda desde un enfoque neo-institucionalista que privilegia el estudio del contexto (Nohlen, 2006, 2016a, 2016b; Ortiz Ortiz, 2006) es decir, el trabajo se realiza considerando el momento en que surgieron tanto la Fiscalía electoral como la legislación que sanciona penalmente los delitos electorales, esto es, el periodo que abarcó el proceso de transición mexicana que abarca desde 1988 hasta 1996 y 1997 (Labastida Martín del Campo & López Leyva, 2004) tomando como eje la intervención de aquellos actores políticos que fueron más influyentes en la época (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013) y utilizando el término de instituciones débiles para describir los pormenores. Para lograr el objetivo principal se requiere de un abordaje metodológico tal que permita la utilización de documentos históricos y legales que arrojen luz sobre los acontecimientos y características de las coyunturas que precedieron o se desarrollaron mientras se diseñaban o reformaban las instituciones en cuestión. Es por ello que se considera

que el presente trabajo es de orden cualitativo y la técnica de recolección de datos es estrictamente documental. Asimismo, se desarrolla conforme al siguiente esquema capitular.

En el Capítulo 1 se exponen los conceptos y las teorías que permiten explicar que tanto la Fiscalía electoral y el TVC sean consideradas instituciones débiles. Por ello, se parte de diversos conceptos tales como *institución débil*, *hegemonía ejecutiva*, *autoritarismo competitivo*, *oposición y transición*, procurando una exposición minuciosa de cada uno para confrontarlos entre sí con la finalidad de hallar una base para comprender con mayor profundidad y detalle el fenómeno que se observa en las dos instituciones durante el periodo de estudio. Asimismo, se expone cuáles pueden ser las causas de los orígenes políticos de las instituciones débiles y se explican los problemas que derivan de su existencia, así como las formas en que pueden influir en los regímenes políticos e incluso en los procesos de transición. Además, se explica por qué es factible considerar al Título Vigésimo Cuarto en materia de delitos electorales como una institución, así como la cualidad definitoria de las instituciones de conformar *las reglas del juego* y cómo estas condicionan casi irreversiblemente a los distintos actores (Ostrom, 1986, 2015). Se desarrolla, también, que dicha característica escapa a la formalidad, pues se sabe que las instituciones informales constituyen un pilar fundamental del comportamiento de aquellos sujetos o agrupaciones cuyo actuar es condicionado por las “reglas” (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004). Por otro lado, se expone que los actores con mayor influencia pueden configurar a las instituciones formales de tal modo que satisfagan sus intereses, por lo que es viable que una institución sea diseñada tanto para no funcionar (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020) como para persuadir (Lipnowski et al., 2021). Asimismo, se refrenda que son los actores políticos los que determinan los resultados del régimen (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013); por lo que, es imprescindible estudiar no solo a quienes intervienen en el origen y

diseño de las instituciones, considerando que aquellos con mayor influencia, pueden plasmar sus intereses en ellas, sino también el régimen vigente y el resultante de un proceso de transición (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013).

En el Capítulo 2 se muestra cuál es el origen de la transición en México tomando en consideración los factores políticos, sociales y económicos que permitieron que dicho proceso diera inicio. Además, se explica cómo este fenómeno pudo ser desencadenante del periodo de reformas electorales más intenso de la historia de nuestro país —como la que creó al extinto Instituto Federal Electoral y posteriormente le dio autonomía respecto del Poder Ejecutivo, entre varias otras—, y que pudo además, condicionar el comportamiento de los actores involucrados a medida que se desarrollaba y cuáles eran los intereses de los más influyentes, a partir de la documentación e investigaciones disponibles. Para conseguir esto, se revisa que el principal actor político, por lo menos durante aquellos años, era el Poder Ejecutivo Federal y que éste ejercía una hegemonía sobre todas las demás instituciones del Estado mexicano. Por otro lado, que el Partido Revolucionario Institucional, en el poder durante varias décadas, iba en declive en las preferencias electorales, algo que se agravó con la política neoliberal iniciada por Miguel De la Madrid, lo cual ocasionó un rompimiento con actores y clientelas políticas indispensables para mantener el régimen (Garrido, 1993; Hernández Rodríguez, 2016; Medina Peña, 2014); en respuesta, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se procuró recuperar este apoyo clientelar principalmente por la vía de los programas sociales como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), insignia de la administración salinista (Magaloni, 2006). En ese sentido, considerando la designación como candidato presidencial a Luis Donaldo Colosio Murrieta, entonces titular de la Secretaría de Desarrollo Social el 28 de noviembre de 1993 (Riva Palacio, 2021; Salinas de Gortari, 2013), el entonces presidente tuvo la intención de acaparar nuevamente sus votos de cara a la



elección presidencial de 1994. Por otro lado, que el TVC sobre delitos electorales tenía serias deficiencias de origen y que la Fiscalía electoral padeció diversas limitaciones por ese motivo (Díaz-Santana, 2002, 2013).

En el Capítulo 3 se analizan los cambios al Título Vigésimo Cuarto y a las reglas operativas de la Fiscalía electoral con la finalidad de mostrar cómo el diseño institucional se fue debilitando con las reformas realizadas en ambos casos, en los años de 1994, 1995 y 1996. En este Capítulo, se habla de la importancia de atender el fenómeno del debilitamiento institucional, comprobando los argumentos de estudiosos especialistas en la materia con respecto a la desaparición de algunas conductas delictivas con el paso de los años, incluyendo algunas observaciones como el debilitamiento progresivo de los supuestos en artículos específicos del Título Vigésimo Cuarto en materia de delitos electorales, lo cual desde nuestra interpretación, este fenómeno debió ser considerado en otros estudios. Asimismo, se ofrecen breves descripciones de cómo pudieron impactar con base en un análisis minucioso e interpretación personal de los efectos y posibles implicaciones del mal diseño de ambas instituciones, ello, desde una lógica del debilitamiento que se advierte como sistemático, particularmente, en el caso del varias veces referido Título del Código Penal.

En resumen, esta investigación pretende sentar un precedente al estudio de los delitos electorales desde la Ciencia Política y con perspectiva histórica, utilizando herramientas propias del análisis institucional para ofrecer una explicación alternativa al fenómeno detectado que permita, en un futuro, comprender la situación actual de la procuración de justicia electoral y su importancia para el desarrollo del régimen democrático mexicano, es decir, valorar la existencia de la Fiscalía electoral y de una legislación de carácter punitivo en materia electoral.

## Capítulo 1. La Fiscalía electoral y el Título Vigésimo Cuarto sobre delitos electorales como instituciones débiles

El régimen político mexicano ha sido sujeto de numerosas investigaciones dedicadas principalmente a otorgar una descripción de sus características en distintas etapas de la historia del país. Una de ellas, posiblemente la más estudiada, abarca una época en que México experimentó un cambio que algunos autores tildan de *una transición a la democracia*, aunque en realidad solo pueda tratarse de una era de cambio institucional que permitió mayor competencia en celebración de elecciones federales; este proceso se dio en un periodo que abarca de finales de la década de los años 80 y buena parte de los años 90. Y es que aunque las características del régimen que resultó de dicho proceso sean debatibles, lo cierto es que en México hay un antes y un después. Así lo relatan autores como José Woldenberg (2012a; 2011), Octavio Rodríguez Araujo y Carlos Sirvent (2005); Marcela Bravo Ahuja (2010), Lorenzo Córdova Vianello (2008; 2021), Héctor Aguilar Camín (2012), Pablo González Casanova (2013), Lorenzo Meyer (2013) y Luis Medina Peña (et. Al.) (2014; 2010), entre varios otros destacados exponentes.

Sin embargo, a pesar de las múltiples referencias a esa década y la *transición*, poco se habla de la Fiscalía electoral y del Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal en materia de delitos electorales, figuras del derecho penal electoral mexicano que se originaron precisamente en pleno desarrollo del *proceso de cambio* hacia ese *otro régimen* durante el periodo referido, es decir, luego de la elección y conflicto post electoral de 1988, año en que se considera “inaugurada” la competitividad electoral de la actualidad (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013, p. 172), y 1996 y 1997, años en que se impulsaron reformas que dotaron autonomía al Instituto Federal Electoral y trasladaron al Tribunal Federal Electoral al Poder

Judicial (Woldenberg et al., 2011). Pero antes de exponer por qué nos referimos a este periodo como el de la *transición*, cabe precisar que lo anterior es resultado de una *apertura política* iniciada poco más de una década antes en 1977 que ocurrió en el seno de un régimen de corte autoritario (Córdova Vianello, 2008; González Casanova, 2013; Medina Peña, 2014; Prud'Homme, 2010). En conjunto, la *apertura* y la *transición* constituyen etapas de un proceso más grande al que denominaremos cambio político.

Concentrándonos en los detalles importantes para esta investigación, la *transición mexicana* puede catalogarse como una *prolongada* porque abarca un largo periodo de *negociaciones* entre los actores políticos de las que destacan la *liberalización* de las vías institucionales del acceso al ejercicio del poder, particularmente las elecciones, así como el *otorgamiento* de espacios para la participación política tanto de la sociedad civil como de la oposición formal en etapas clave del proceso, es difícil establecer cada una de ellas con claridad por lo que puede existir confusión entre los términos lo que dificulta el consenso sobre la periodización de dichos eventos. No obstante es factible afirmar que el periodo en que inicia la culminación de este proceso *de cambio político* iniciado en los 70, se da con la *transición* en el periodo comprendido de 1988 a 1996/97 (Labastida Martín del Campo & López Leyva, 2004), en el cual se concentra esta investigación, principalmente por constituir el periodo en que se originan tanto la Fiscalía electoral como el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal que se analizan en ella.

Partamos de los cambios más sobresalientes y que se dieron especialmente en 1990, año en que se crearon otras instituciones indispensables para el desarrollo de los comicios a nivel nacional: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respectivamente. Ambas existen hoy gracias a la voluntad de los actores políticos y las negociaciones

celebradas durante el proceso de *transición*, mismas que se tradujeron en reformas electorales introducidas hasta 1996 y 1997, que finalmente se constituyeron como *las reglas electorales* que permitieron la celebración de elecciones más competitivas hacia finales de esa década, y que a su vez facilitaron que un partido distinto del entonces oficial se quedara con la Presidencia de la República en el año 2000; un hito sin precedentes que implica un traspaso del ejercicio del poder por la vía pacífica y civil. Sin embargo, poco se habla de dos de las instituciones creadas en el mismo periodo pero que, a diferencia de las primeras, nunca lograron permear en el ejercicio electoral como *instituciones fuertes*. En otras palabras, tanto el IFE como el TEPJF marcaron un antes y después en la historia electoral del país y lejos de ser un mero *producto de la transición*, son esas instituciones las grandes protagonistas de ese proceso porque en buena medida, su diseño permitió que adquirieran la fuerza suficiente como para convertirse en *las reglas electorales*, lo que a su vez volvió factible dicha transición.

Muy por el contrario, las otras dos instituciones surgidas en el mismo periodo que, si bien en sentido estricto *cumplen* con sus funciones según marca la ley, arrastran una serie de limitaciones en su diseño institucional que impacta negativamente en su función por lo que no pueden inhibir ni limitar la comisión de las conductas ilícitas que deben sancionar. La Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales,<sup>7</sup> o FISEL, como se le conoce actualmente, es una institución dependiente de la Fiscalía General de la República. Fue gestada políticamente con la firma del Pacto por la Paz, la Justicia y la Democracia a finales de enero de 1994 y mencionada oficialmente unos días después en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral presidido por el Secretario de Gobernación en turno,

---

<sup>7</sup> Ley de la Fiscalía General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021, sin modificaciones al 31 de octubre de 2021.

Jorge Carpizo McGregor. Sin embargo, no vio la luz hasta julio de ese mismo año como órgano de la Procuraduría General de la República bajo el nombre de “Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales”,<sup>8</sup> o por sus siglas, FEPADE. La a partir de ahora Fiscalía electoral, es una autoridad que desde su creación, se desenvuelve discretamente en el ámbito de las elecciones federales y como tal, ha sido sujeto de varias críticas principalmente por su ineffectividad.<sup>9</sup> Las limitaciones aplicaron también al Título Vigésimo Cuarto sobre delitos electorales o TVC, que puede considerarse en sí mismo como una institución, y que fue insertado en el Código Penal Federal en 1990.

Ambas instituciones suelen despertar poco interés incluso en la disciplina del Derecho, de la que han surgido la mayoría de las investigaciones relacionadas.<sup>10</sup> Esto por supuesto, no es ningún hallazgo: la Fiscalía electoral desempeña formalmente una labor de naturaleza jurídica porque su tarea es investigar y perseguir la comisión de conductas sancionables por la vía penal que en México es labor exclusiva del Ministerio Público,<sup>11</sup> aunque sus funciones suelen asociarse fuertemente con el *régimen democrático*, ya que investiga delitos de orden electoral a nivel federal como la compra de votos, el condicionamiento electoral de programas sociales, las trasgresiones a la veda electoral o el

---

<sup>8</sup> El asunto cobra relevancia porque si bien la otrora denominada FEPADE ha cambiado dos veces de nombre en los últimos tres años, su estructura institucional sigue prácticamente intacta desde su creación, por lo que se habla, pese al cambio de nombre, de la misma institución.

<sup>9</sup> Varios autores destacan este hecho y ofrecen gran diversidad de motivos para explicar por qué la Fiscalía electoral no funciona. Sin embargo, la mayoría de las fuentes consultadas durante la realización de este trabajo son de carácter jurídico y observan la figura de los delitos electorales como mera legislación y por tanto, las fallas que impiden la correcta aplicación así como la dificultad de establecer sanciones según marca la ley.

<sup>10</sup> Si bien es la disciplina del Derecho en el ámbito mexicano es la que más ha aportado investigaciones sobre el tema, ciertamente, son escasas comparadas con otros de nutrido interés jurídico como es el caso del Instituto Nacional Electoral.

<sup>11</sup> El Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que investigar delitos es deber del Ministerio Público y las policías. Asimismo, el Artículo 102 A de la establece que el Ministerio Público se organizará en la Fiscalía General de la República, órgano del Estado mexicano del que depende la Fiscalía electoral y que históricamente ha tenido un vínculo estrecho con el Poder Ejecutivo Federal.

robo de urnas, entre otras conductas, aunque se ha caracterizado principalmente por procurar las sanciones respectivas para quienes falsifican credenciales de elector (Díaz-Santana, 2011, p. 2). Por otro lado, los delitos electorales a pesar de ser una figura más antigua,<sup>12</sup> fueron introducidos como parte del derecho penal mexicano con la inserción del Título Vigésimo Cuarto sobre delitos electorales al Código Penal Federal en agosto de 1990, el mismo día en que se publicó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).<sup>13</sup> En dicho ordenamiento jurídico de orden penal, existieron de origen varios defectos que persistían incluso en su última reforma como parte de esa legislación en noviembre de 1996, cuyos “contornos difusos”, principalmente daban para reconocer más de un bien jurídico tutelado –que por supuesto, implica su indeterminación en ese ordenamiento–, y “desviar la atención del verdadero foco para proyectarla a conceptos como el de ‘función electoral’, ‘instituciones’ a cargo de tal función, o simplemente ‘integridad’ del ‘proceso electoral’” (Bunster, 1997).

Si bien lo señalado en el párrafo anterior se refiere al texto del Código Penal Federal reformado en 1996, cabe aclarar que en la actualidad dicho defecto pareció ser subsanado con el Artículo 1 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE),<sup>14</sup> actual ordenamiento jurídico que prevé las conductas delictivas y sus sanciones en materia electoral, que dispone que el objetivo es “establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno” y en general, “proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular”, cabe

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*

<sup>13</sup> Decreto por el que se aprueba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se adiciona el Título Vigésimo Cuarto al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

<sup>14</sup> Publicada en el Diario Oficial el 23 de mayo de 2014.

resaltar dos cosas: 1) que varias de las cuestiones que señaló Bunster en 1997 continúan presentes en la legislación actual; y 2) que dicho Artículo no ha tenido ninguna reforma desde la publicación de la LGMDE, por lo que las afirmaciones de Bunster en este sentido, en buena medida siguen vigentes considerando que sigue sin aclararse cuál es el bien jurídico tutelado del TVC sobre delitos electorales, que frecuentemente, se afirma, es el sufragio.

La Fiscalía electoral por su parte, ha tenido cambios muy escasos en su estructura institucional desde su creación en 1994. El último cambio importante en ese rubro se dio con un “proceso de ampliación” iniciado el 16 de septiembre de 1996,<sup>15</sup> ello a partir de la publicación del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el 27 de agosto de 1996 con el que se dotó de nuevas áreas administrativas a la otrora FEPADE.<sup>16</sup> Las últimas reformas a ese ordenamiento jurídico que impactaron a dicha institución ocurrieron el 19 de julio de 1994, y se dieron con motivo de su creación. Dicho Reglamento tuvo una reforma más el 1 de noviembre de 2001 con el que se añadieron nuevas facultades a esa Fiscalía, reglamento vigente hasta 2003,<sup>17</sup> año en que se publicó un nuevo ordenamiento en este sentido. Con algunos otros cambios mínimos a su estructura en los reglamentos en 2009 y 2012, hasta 2018, se afirma que la Fiscalía electoral es actualmente, en esencia, la misma institución que se creó en 1994.

---

<sup>15</sup> Manual de Organización y Procedimientos de la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 1996.

<sup>16</sup> Si bien el Reglamento Orgánico de la Procuraduría General de la República vigente a la fecha de creación de la FEPADE no fue hallado en ningún repositorio documental, se tiene una referencia directa a su contenido en relación a la Fiscalía en los considerandos de un Acuerdo de Colaboración celebrado entre la Procuraduría General de la República, la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las de las otras entidades federativas, que a efecto de crear la FEPADE, se modificaron los artículos del 1 al 6, coincidiendo con la publicación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación del 19 de julio de 1994.

<sup>17</sup> Se tiene certeza sobre esto, ya que la Fiscalía publicó un Manual en febrero de 2002 en que hace referencia en su marco normativo al Reglamento del 27 de agosto de 1996, con sus adiciones y reformas.

La Fiscalía electoral, según la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, goza de autonomía técnica y plena libertad de realizar las investigaciones correspondientes por la comisión de alguna de las conductas punibles según la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que desde el 2014 es el ordenamiento jurídico más importante de la Fiscalía en reemplazo del Código Penal Federal, pues como se señaló anteriormente, prevé las conductas delictivas que esta institución persigue. Tiene presencia Constitucional y sede propia en la Ciudad de México desde el año 2004, personal administrativo adscrito y Fiscales especializados en la materia. Pese a ello, el diseño tanto la Fiscalía electoral y el TVC sobre delitos electorales constituyó una serie de problemas continuamente estudiados.

Como se señala en la Introducción, el principal aspecto de la propuesta de esta investigación es que la Fiscalía electoral pudo ser creada para dificultar o incluso inhibir la competencia electoral utilizando el marco jurídico y el diseño institucionales vigentes contra los opositores al oficialismo, incluso aquellos provenientes del partido oficial.<sup>18</sup> Dichas prácticas no requieren de instituciones con características distintas a las que ofrecieron durante varios años el modelo de persecución de conductas relacionadas, por lo que la Fiscalía y la legislación punitiva en materia de delitos electorales se mantuvieron y quizás aún hoy— como instituciones débiles y sin posibilidades de satisfacer las funciones que le son establecidas por la norma jurídica. El argumento central se sustenta en la observación, por un lado, del contexto en que se crea la Fiscalía y se inserta el Título Vigésimo Cuarto en

---

<sup>18</sup> Considerando que la primera reforma realizada al TVC sobre delitos electorales se publicó el 25 de marzo de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, es decir, apenas dos días después del asesinato del entonces candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional, el C. Luis Donaldo Colosio Riojas. En general, dicha reforma se ocupa de hacer más severas las sanciones contra funcionarios públicos que si bien en aquellos años, probablemente provenían del partido oficial, no se descarta la posibilidad de que varios de ellos operaran en favor de la oposición desde el ejercicio de cargos públicos importantes.



materia de delitos electorales como figura punitiva y por otro, de las coyunturas en que se realizaron las reformas al marco jurídico que establece los parámetros principales para la actuación de esa institución, es decir, lo correspondiente a los delitos electorales como conducta sancionable por la vía penal.

No obstante, con lo anterior se pasa por alto la participación de los partidos políticos de oposición en momentos clave del desarrollo institucional tanto de la Fiscalía como del TVC sobre los delitos electorales, es decir, los partidos de oposición tuvieron la posibilidad de influir en la creación de la Fiscalía electoral y desde luego, en las escasas reformas al Código Penal en la materia, entendiéndose que la configuración actual podría deberse a acuerdos legislativos de algún tipo, o sea, existe la posibilidad de que todos los partidos políticos involucrados en su creación hayan tenido responsabilidad en el diseño débil de ambas instituciones, probablemente con la intención de obtener beneficios políticos y electorales de ello. En otras palabras, el diseño que favorece la debilidad de ambas instituciones ha sido muy efectivo para permitir la comisión de los ilícitos que por Ley deben sancionarse, de modo que los escasos cambios realizados durante casi 20 años tanto a la Fiscalía electoral como al TVC sobre delitos electorales resultan relevantes para el desarrollo de la presente tesis. Por ejemplo, en el caso de la primera, solo se hicieron algunas modificaciones que no alteraron su estructura institucional ni su actuación de forma perceptible; al TVC por su parte, no se hizo ninguna reforma desde 1996 hasta 2014. Esto podría tener explicación en que los tipos penales se reformaron para permitir el desarrollo de prácticas *informales* sin que existiera la posibilidad de castigarlas penalmente, lo que podría constituir “vacíos legales” por un lado y, además, la probable inexistencia de las voluntades políticas necesarias para realizar reformas que promuevan el desarrollo tanto de la Fiscalía como del TVC sobre delitos electorales como instituciones fuertes capaces de inhibirlos.

Por lo anterior y teniendo en cuenta las circunstancias de la época en que se insertaron los delitos electorales en la legislación penal y se creó la Fiscalía, puede afirmarse que ambas instituciones y, concretamente, su diseño institucional, ha impactado negativamente en la transición mexicana y luego en el régimen político de nuestro país. El argumento principal para sostener esta afirmación es que la ausencia de *instituciones fuertes* en materia penal electoral impidió erradicar algunas prácticas nocivas como la compra de votos o el condicionamiento electoral de programas sociales. Esto influyó en el desarrollo del proceso de *transición* por lo que derivó en un “régimen democrático híbrido”. Por lo tanto, se afirma también que mientras el diseño institucional tanto de la Fiscalía como del TVC sobre delitos electorales, difícilmente se consolidará en México un régimen democrático de mayor calidad.

Para entender cómo la Fiscalía y el TVC se consolidaron como instituciones débiles, se abordará su análisis desde un enfoque *neo institucional*, que se concentrará principalmente en los siguientes aspectos:

- a) La importancia de las instituciones en la consolidación –o no consolidación– de un régimen democrático, impactando primeramente en el proceso de transición. Es importante establecer el rol fundamental que tienen las instituciones en la consolidación o no de un régimen democrático plenamente liberal. En la presente investigación se presentará el respaldo teórico necesario para constatar que tanto las instituciones como su diseño son indiscutiblemente esenciales para establecer una democracia de calidad. Además, cómo las instituciones débiles pueden impactar negativamente en un proceso de *transición*, lo que puede resultar en un cambio hacia a un régimen híbrido.
- b) Cómo las características del régimen en que se desarrolle la transición son importantes para explicar el origen de las instituciones débiles. Existe un respaldo

teórico importante que permite afirmar lo planteado en este trabajo de investigación, y que además, permiten identificar con precisión las características de dicho régimen antes y durante el proceso de transición, por lo cual, se puede establecer que México no llegó a tener una democracia totalmente plena aunque sí un régimen electoral más competitivo.

- c) Las relaciones entre instituciones. La presente investigación no solo se refiere a la existente entre las instituciones que conforman el “andamiaje electoral” en México, sino a la totalidad de la estructura que ha regulado el acceso y el ejercicio del poder incluyendo aquellas que pudieron condicionar la configuración de la norma formal. Esto cobra especial importancia cuando se observa el tipo de régimen que gobernaba el país en las décadas de los 80 y 90 del Siglo XX. Las relaciones referidas incluyen a la que existía en aquella época entre el Poder Ejecutivo Federal, el Legislativo Federal y los Partidos Políticos, incluyendo al Partido Revolucionario Institucional.
- d) El contexto histórico en que se insertan las conductas constitutivas de delitos electorales en el Código Penal con la creación del Título Vigésimo Cuarto y en el que se crea la Fiscalía electoral. Dos momentos importantes, cada uno de ellos precedido por elecciones federales. Por un lado, los comicios de 1988 que antecedieron la adición de la figura de los delitos electorales en el Código Penal Federal en 1990. En segundo lugar, las elecciones y condiciones que precedieron a la creación de la Fiscalía electoral en julio de 1994. Por último, se abordarán los cambios específicos que se realizaron al TVC sobre delitos electorales hacia 1996.
- e) Los cambios que se realizaron a ambas instituciones. La presente investigación considera que existe suficiente evidencia documental para afirmar que los cambios que se realizaron en ambas instituciones fueron tendientes a debilitarlas en

coparticipación con los partidos políticos de oposición. Esto es especialmente visible en el TVC sobre delitos electorales, considerando que algunas reformas se encaminaron a modificar de manera sospechosa algunos tipos penales.

En este capítulo se abordará lo necesario para respaldar con base en estudios relacionados las afirmaciones correspondientes a los tres primeros aspectos importantes que se exponen más arriba como necesarios para explicar detalladamente por qué la Fiscalía electoral y los delitos electorales pueden ser considerados como instituciones débiles, iniciando por una explicación sobre qué significa dicho término y cómo puede ser aplicado en la situación que aquí nos ocupa.

## 1.2 Antecedentes: las instituciones débiles

“Para los amigos: justicia y gracia. Para los enemigos: la ley a secas.”

–Frase atribuida a Don Benito Juárez, ex Presidente de México

El Estado moderno no puede entenderse sin la existencia de instituciones (Clavero, 1981; Crossman, 2014; Lefebvre, 2012; Quiroz Acosta, 2017) que a su vez, constituyen *reglas* que condicionan el comportamiento humano y su incumplimiento es sancionable (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004; Levi, 2008; Nohlen, 2006; Ostrom, 1986; Shirley, 2008). La aplicación de dichas reglas o la viabilidad de su aplicación escapa al tipo de régimen del que se trate, ya que existen tanto los regímenes autoritarios como por supuesto, en las democracias (Crossman, 2014; Mamone, 2018; Morlino, 2007). Sin embargo, algunas de ellas se constituyen como *reglas* que por diversas circunstancias, fácilmente se pueden ignorar (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020; Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004).

Las democracias modernas no pueden entenderse tampoco sin la existencia de estas *reglas* y su observancia es indispensable para la viabilidad y estabilidad de un régimen liberal (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020; Levi, Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; Sartori, 2008; Stoppino, 2008), por ello, es natural que las *reglas* en cuestión deban ser lo suficientemente robustas para que los actores las acaten y de ellas se obtengan los objetivos deseados, es decir, que sean útiles y funcionales para aquello que fueron diseñadas (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004; Nohlen, 2006, 2016a, 2016b; G. O’Donnell, 1994). Por lo tanto, el diseño de las instituciones es fundamental para su funcionamiento en un contexto

específico y estas deben ser ajustadas y reformadas para adaptarse a la realidad en la que opera (Ortiz Ortiz, 2006).

Las llamadas *instituciones débiles* son aquellas *reglas* que en esencia existen formalmente en la legislación y tienen objetivos o expectativas preestablecidas que no se cumplen porque las de este tipo, no pueden *hacerse observar* (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020) o son, en ocasiones, opacadas por otras instituciones, regularmente *informales* aunque mucho más arraigadas (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004). Son “fantasmas” porque parecen ausentes: su existencia se pone en entredicho cuando se analizan o verifican su funcionamiento y resultados. Sin embargo, las *instituciones débiles* tienen un impacto precisamente porque no cumplen aquellos objetivos específicos para los que fueron diseñadas. Esto implica que el problema que pretenden resolver, persiste y generalmente se agrava con el tiempo (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013, p. 267).

Existen en una gran variedad de casos y no se limitan a tareas específicas. Las hay de orden económico, político, electoral, judicial, etc., y su presencia e incapacidad de constituirse como *reglas* que condicionen a los actores, provoca una cadena de estragos generalmente a largo plazo que pueden equipararse al efecto provocado por fenómenos como la *erosión*. Una aplicación política del término se da en relación a la *democracia*, considerando que este tipo de régimen requiere, además de cumplir con un nutrido número de características (Sartori, 2008), de la aplicación equitativa de las reglas, lo que implica que su inobservancia “deteriora” el régimen democrático (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020).

América Latina es una región especialmente identificada por la abundancia de *instituciones débiles* que persisten en varios ámbitos de la vida pública (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020; Rojas, 2020). En el ámbito de lo político, “la centralización

del poder y su uso para generar clientelas políticas está asociado a *instituciones débiles* que orbitan alrededor de políticos en particular en lugar de políticas de Estado generales. Esto aplica a sociedades verticales en las que la ciudadanía no puede confiar en la aplicación de la ley pero necesita alinearse con los intereses de aquellos en posiciones de poder (Rojas, 2020, p. 155). Esto implica que es posible que algunas de esas instituciones se diseñen para favorecer la existencia de clientelas políticas o, de algún modo, permitir las, entendiendo que éstas clientelas son fundamentales para mantener actores políticos en el ejercicio del poder (Magaloni, 2006; Vommaro & Combes, 2019).

La centralidad de esto radica en los intereses que las élites políticas mantienen para sostenerse en el ejercicio del poder, y las clientelas políticas juegan un rol crucial en esto último especialmente porque en ocasiones, para dichos actores, la capacidad de mantener viva la imagen de un buen funcionamiento del gobierno, es a veces tanto o incluso más importante que hacerlas funcionar:

*“Once the initial hopes are dashed and the first packages have failed, cynicism about politics, politicians, and government becomes the pervading mood. If such governments wish to retain some popular support, they must both control inflation and implement social policies which show that, even though they cannot rapidly solve most of the underlying problems, they do care about the fate of the poor and (politically more important) of the recently impoverished segments of the middle class”* (G. O’Donnell, 1994).

En ese sentido, las *instituciones débiles* son útiles para más fines y por lo general, son contrarios a lo establecido por las leyes formales, ya que en las condiciones adecuadas pueden permitir la existencia u observancia de reglas no escritas que se contraponen a los objetivos de aquellas reglas formales (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004). Sin embargo, las

instituciones de este tipo deben poder aparentar una utilidad concreta por más que los resultados no sean los establecidos en la norma, lo que implica que la institución débil en cuestión “debe ser creíble”, aprovechando las características de reunir y comunicar información, por lo que se constituye como el vehículo perfecto para la persuasión (Lipnowski et al., 2021), por lo que el impacto de ellas en las democracias no consolidadas es mucho más devastador especialmente cuando existen pocas instituciones, son débiles y hay crisis económica que afecta al país (G. O’Donnell, 1994).

Esto hace posible que la existencia de las instituciones débiles se dé y no solo por casualidad, ya que en ocasiones pueden diseñarse específicamente para cubrir todas las características que se han referido en estos antecedentes, o sea, instituciones políticas:

- Con la figura de un actor o actores políticos poderosos que centralizan el poder y cuyo interés principal es mantenerlo.
- Que consideren la existencia e importancia de las clientelas políticas para satisfacer sus intereses políticos.
- Que sea capaz de persuadir a la sociedad de que su existencia en realidad, es justificable y hasta legítima a pesar de que sus resultados sencillamente no satisfagan los fines para los que supuestamente se crearon.

La presente investigación busca explicar la situación de dos instituciones débiles en México: la Fiscalía electoral y el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal en materia de delitos electorales. Como se expuso en la introducción a este capítulo, en los apartados siguientes se abordarán diversas teorías que respaldan que son, en efecto, instituciones débiles y que como se muestra en estos antecedentes, debutaron en el sistema político mexicano con objetivos muy diferentes de los que la Ley establece. En el siguiente



apartado se revisará lo conducente para establecer no sólo la importancia y características de las instituciones informales principalmente, sino aquellas relaciones que estas pueden mantener con las *instituciones formales*, además de exponer cómo un régimen puede insertar reglas ya sea para impulsar o frenar el desarrollo democrático de un Estado.

## 1.2 La relación entre instituciones formales, informales y débiles

La *democracia* como fenómeno de estudio es recurrente en las Ciencias Políticas no solo por las bondades que en la teoría le son atribuidas como régimen político, sino además por los resultados que puede llegar a generar en las naciones del mundo siempre y cuando las instituciones del Estado en el contexto que se trate posean un diseño tal que permitan lograr resultados tendientes a un desarrollo económico óptimo (Acemoglu, Daron; Robinson, 2012; Shirley, 2008) y además, en lo correspondiente a las instituciones democráticas, se sabe que ese diseño también es fundamental para mantener la estabilidad de un régimen liberal (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013, p. 102) o ser determinantes para evaluar la calidad de la democracia (Gilas, 2012). Esto pone a las instituciones como eje central de todo cuanto se habla y atribuye a las democracias del mundo, entendiendo que tienen la capacidad de moldear las características de un régimen político en cuestión.

Considerando el tema que nos ocupa aquí con respecto a las *instituciones débiles*, es necesario partir del concepto de *institución* que aquí se maneja. Elinor Ostrom (1986) explica que las instituciones son el resultado de esfuerzos implícitos o explícitos por parte de un grupo de individuos que buscan orden y predictibilidad en situaciones definidas. Para Douglass North (1995), las instituciones son en realidad, “las reglas del juego”<sup>19</sup> y funcionan como restricciones que dan forma a la interacción humana, reducen la incertidumbre y establecen guías de comportamiento en general. Debe aclararse, además, que las instituciones pueden ser creadas con fines concretos para regular el comportamiento o bien, pueden “evolucionar” con el paso del tiempo (North, 1995). En otras palabras, la importancia de las

---

<sup>19</sup> Si bien el término “reglas del juego” podría corresponder a la teoría de juegos, que no se aborda en esta investigación, se considera importante el enfoque de North para referirse a las instituciones, ya que su definición es independientemente de si estas son o no formales.

instituciones es innegable, ya que constituyen un conjunto de reglas y procedimientos (Levi, 2008) que estructuran las interacciones sociales regulando el comportamiento de las personas considerando la situación específica en que se encuentren (Ostrom, 2015). Con lo anterior, se considera que hablar de instituciones como reglas, por supuesto, tiene implícito el “deber cumplir” con ellas o de lo contrario hacerse acreedor a una sanción, por lo que es pertinente definir las como “el conjunto de reglas sancionadas oficialmente que estructuran el comportamiento humano y las expectativas entorno a una actividad u objetivo” (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020). Por lo anterior, rescatamos características primordiales descritas por Urbani en relación a las instituciones (2008), quien explica que son fundamentales:

- a) Porque constituyen la estructura organizativa del poder político, la lucha por su ejercicio y el establecimiento de roles para quienes participen de ella.
- b) Porque son normas y procedimientos que permiten garantizar la repetición de comportamientos específicos, de modo tal que la pugna por el poder sea ordenada y regular.

En este punto es pertinente señalar que comprender las diferencias en *el origen de las reglas* o instituciones es de suma importancia para explicar su impacto en la sociedad, entendiendo que en esta investigación aludimos a *instituciones formales*, *instituciones informales* e *instituciones débiles*, principalmente porque la relación entre las primeras y segundas, en algunos casos, podrían ayudar a explicar la existencia de las terceras; además, que la debilidad institucional puede ser útil para explicar el comportamiento de algunas *instituciones formales* respecto de otras en determinados contextos históricos y políticos (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020; Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004; Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; G. O'Donnell, 1994).

Si bien diferenciar entre instituciones *formales* e *informales* puede ser una tarea compleja principalmente debido a factores circunstanciales, es posible acercarse a una definición para cada una. En primer lugar, las *formales* pueden identificarse a partir de una “definición estándar” que las caracteriza por ser reglas y procedimientos que regulan el comportamiento de los actores y estructuran la interacción social, al mismo tiempo que son creadas, comunicadas y reforzadas a través de canales ampliamente considerados como oficiales (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004); en otras palabras, una clave para identificar a las *instituciones formales* podría residir en su característica de ser “creadas” dentro un marco institucional, jurídico y político propio de un Estado moderno (Quiroz Acosta, 2017). En adición a lo anterior, cabe aclarar que en esta investigación, con el término *actores* se hace referencia a organizaciones, movimientos organizados, en ambos casos sus líderes y seguidores, partidos políticos fuertes esencialmente en democracias, así como los titulares de poderes ejecutivos en regímenes donde prevalezca una figura presidencial, esto en los términos de Mainwaring y Pérez-Liñán (2013, p. 31).

Las *informales*, por su parte, suelen tener origen en la cultura, costumbres, tradiciones hábitos y creencias, y de hecho, pueden impactar en el desarrollo económico porque ellas también se constituyen como reglas (Shirley, 2008, p. 623), y que si bien en algunos casos pueden tener en algún punto un impacto positivo,<sup>20</sup> debe destacarse que las *instituciones informales* pueden por supuesto aplicarse a situaciones en que ocurre lo opuesto, como podría ser el caso de aquellas *reglas nocivas* que operan entre mafias y “clanes”, redes personales de colaboración, clientelismo, cultura política y corrupción (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004). Aunque existe una variedad de normas legislativas, judiciales y burocráticas que, a

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*

diferencia de las primeras, no tienen relación directa con la cultura, también se consideran *instituciones informales*.<sup>21</sup> Por lo tanto, puede afirmarse que las *instituciones informales* son reglas no escritas que rigen el comportamiento de las personas, y que son usualmente compartidas, creadas, comunicadas y reforzadas fuera de los llamados canales oficiales.<sup>22</sup>

Tomando en cuenta las definiciones para dos tipos de instituciones ofrecidas en los párrafos anteriores, se afirma que las “reglas no escritas” o *instituciones informales* pueden contraponerse al funcionamiento de las *instituciones formales* y que las primeras tienen potencial para definir el diseño de las otras, tomando en consideración lo dicho por Helmke y Levitsky (2004) en relación a la “variedad de normas legislativas”, entendiendo que en muchas ocasiones las instituciones se originan en órganos parlamentarios con facultades para legislar (Fernández Ruiz, 2010; Quiroz Acosta, 2017) por lo que las normas informales a que se refieren pueden interferir con el diseño de las *instituciones formales* y que, además, involucra a los actores políticos encargados de crearlas, por lo cual es indispensable considerar quiénes participan de la creación o la modificación de las reglas y qué *instituciones informales* operan en el momento de la creación de las *formales*.

Sobre esto último, para diversas autoras y autores dichas actividades involucran necesariamente a las élites políticas (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; G. O’Donnell & Schmitter, 1986; Parbellini, 2012), entendiendo que sus acciones pueden o no reflejar afinidad con el régimen preexistente o tener una tendencia democrática –cuando el primero es de corte autoritario–, por lo que las preferencias políticas de los actores involucrados son fundamentales para definir las reglas o en este caso, diseñar las *instituciones formales* (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013). Esto supone que algunos de esos actores políticos

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*

<sup>22</sup> *Ibíd.*

busquen adecuar las reglas en su beneficio a menudo pasando por alto la Ley (Nohlen, 2016a) para lograr otros objetivos que por diversos motivos no pueden ser reconocidos oficialmente o sometidos al escrutinio público y son ajenos a lo establecido por las normas jurídicas aplicables (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004), algo que se ha observado con frecuencia en América Latina (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020; Nohlen, 2016b).

Dicho lo anterior y con respecto a la relación entre instituciones *formales* y *débiles*, conforme a los hallazgos aquí expuestos, se afirma que las *instituciones débiles* deben ser exclusivamente *instituciones formales*, considerando que son reglas creadas en un ámbito jurídico-político previstas para ser cumplidas por individuos u actores específicos en situaciones concretas (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004; Ostrom, 1986, 2015; Quiroz Acosta, 2017) que no se observan o tienen la capacidad de hacerse observar (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020; Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004). Sin embargo, si bien el tema que nos ocupa son las *instituciones débiles*, el abordaje desde una perspectiva que privilegie la visibilidad de *instituciones informales*, puede resultar de gran utilidad considerando que esto permite observar algunas de las características del contexto en el que son creadas u operan las *instituciones débiles*. Esto facilita exponer las razones por las que persiste este tipo de instituciones, y además podría ser de ayuda para explicar las condiciones que impiden que algunas de ellas se fortalezcan.

Partimos de afirmar que existen *reglas no escritas* que pueden influir en los actores políticos que crean *instituciones formales*, lo que a su vez impacta en su diseño de tal manera que estas terminan por no ser observadas y con ello, beneficiar de alguna manera a actores concretos en momentos determinados (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; Nohlen, 2006; North, 2012), lo que implica que dichos actores se rijan a partir de algunas reglas informales preexistentes e incluso las utilicen para suplir el funcionamiento de las *formales* cuando estas

no existen o no son necesariamente confiables, como cuando se recurrió a “pactos de caballeros” para suplirlas durante las primeras etapas del proceso de la *transición* mexicana (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004). Tener esto en cuenta es de especial importancia cuando se considera la existencia o no de *instituciones informales* que puedan incidir en la creación de *instituciones formales*.

En relación a esto último se debe considerar, como se mencionó anteriormente, que si bien algunas de las *instituciones informales* ejemplificadas arriba se originan usualmente en la cultura y costumbres (Shirley, 2008), no es el caso para algunas otras como determinadas normas legislativas y burocráticas (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004), lo cual supone que la debilidad institucional puede no necesariamente tener un origen en la informalidad, es decir, la presencia de *instituciones débiles* no necesariamente está relacionada o implica la existencia de *instituciones informales*. Por ejemplo, en un contexto en que las reglas de una democracia representativa están institucionalizadas débilmente, se puede facilitar la existencia de un comportamiento presidencial “hegemónico” hacia otras instituciones en ausencia de controles a sus funciones debidamente reglamentadas o respetadas, o que el clientelismo político puede desgastar la función de las instituciones representativas (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004; G. O’Donnell, 1994).

En este punto, se debe señalar algo sumamente importante para este trabajo de investigación: que el clientelismo político es, de acuerdo con Helmke y Levitsky (2004) una *institución informal*, y en su artículo destacan que los abusos de los poderes ejecutivos (G. O’Donnell, 1994) –de los que se hablará en el siguiente apartado– constituyen más bien actitudes “no institucionales”. Ambos, el clientelismo político y el comportamiento “abusivo” del Poder Ejecutivo Federal mexicano, son cruciales para comprender la creación

de la Fiscalía y la inserción de los delitos electorales en el Código Penal Federal, instituciones consideradas por quien suscribe como débiles.

Pero para comenzar a ahondar en la explicación teórica a lo anterior, un punto a destacar es que la debilidad institucional y su interacción con las *reglas no escritas* determina el tipo de *institución informal* del que se habla y así, puede establecerse el impacto que genera en la *institución formal*. Cabe aclarar, además, que la fortaleza institucional se puede observar básicamente por la diferencia que genera ya sea en el sistema o el contexto, y cuando casi no hace diferencia o ésta se aproxima a “cero” se habla en consecuencia de una *institución débil* (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020). Para Helmke y Levitsky (2004) existen cuatro tipos de instituciones informales según: a) sus resultados y b) el tipo de instituciones formales con las que interactúan.

Tabla 1: Resultados de la interacción entre instituciones efectivas y no efectivas

Resultados	Instituciones formales efectivas	Instituciones formales no efectivas
Convergente	Complementarias	Sustitutivas
Divergente	Adaptativas	Contrapuestas

Fuente: Helmke, Gretchen; Levitsky, S. (2004). *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. Perspectives on Politics*, 728. Traducción propia.

Considerando la definición previa de *instituciones débiles* y que se considera que la Fiscalía electoral y el TVC son *instituciones débiles* o “inefectivas”,<sup>23</sup> y que con ella

<sup>23</sup> Cabe aquí un paréntesis para aclarar una cuestión fundamental en relación al multicitado texto de Helmke y Levitsky (2004) en relación a las instituciones informales, ya que como se observa en la tabla de arriba, ellos utilizan el término “institución inefectiva” o “institución no efectiva”, atípico en la presente investigación. Se debe señalar que estos autores usan los términos “institución débil” e “institución inefectiva” de forma



interactúan instituciones informales como el clientelismo político, puede establecerse que ésta última, según la tipología de Helmke y Levitsky (2004) expuesta en la Tabla 1, que de acuerdo con lo observado, se presume que existe al menos una institución informal divergente y contrapuesta con dos instituciones débiles, que son la Fiscalía electoral y el TVC sobre delitos electorales. Estas pudieron influir en la creación y modificación de ambas instituciones, lo que supuso un debilitamiento sistemático de ambas. Queda definir cómo las *instituciones informales* si aplica– influyeron en la creación de las dos anteriores como instituciones débiles.

Como se ha expuesto, las *instituciones informales* no solo pueden impactar negativamente en el funcionamiento o resultados de las *instituciones formales*, sino que la observancia de las primeras es relevante para “configurar” o “adecuar” el funcionamiento de las segundas y con ello, es posible favorecer los intereses de actores concretos especialmente cuando se crea una *institución formal*. Dicho de otra forma, las *instituciones débiles* pueden ser creadas o diseñadas “a propósito”. Esto puede ser visible en el comportamiento de los actores involucrados en la creación de instituciones principalmente estudiando el momento en que se originan dichas *instituciones formales*(Nohlen, 2016a) y en cómo se desenvuelven las instituciones en cuestión (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020; Lipnowski et al., 2021).

Al entender que las instituciones en realidad constituyen reglas que condicionan el comportamiento humano, puede asumirse que las *instituciones* no solo se *originan en el contexto*, sino que se *moldean en el contexto* (Nohlen, 2006, p. 54) principalmente cuando

---

indistinta. Además, se refieren a que las “instituciones inefectivas” son “reglas que existen en el papel pero que son ampliamente burladas o ignoradas”. En relación a esto, en un texto más reciente cuya autoría se atribuye a Brinks, Levitsky y Murillo “una institución es débil” cuando es “ignorada” por tanto, instituciones “inefectivas” y “débiles” son básicamente sinónimos. Véase Helmke y Levitsky (2004) página 727.

hay reglas preexistentes, ya sean *formales* o *informales*, así como en cuánto pueden influir en la creación de nuevas instituciones que pueden llegar a constituirse como *débiles*, lo cual implica que no solo basta la letra en el papel ni la obligatoriedad del cumplimiento de las leyes para que los supuestos se cumplan por todos los actores involucrados. Sin embargo, quedan varias cuestiones por atender y considerar, por ejemplo:

- Cómo las *instituciones débiles* pueden impactar en el contexto en que se crean. Como se revisó, en el caso de las *instituciones informales*, la característica es primordialmente que no están escritas (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004), sin embargo, de acuerdo con lo expuesto en este apartado, son condicionantes y pueden influir en quienes las crean (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; Ostrom, 1986, 2015). Lo que es importante destacar de este hecho es que el contexto en el que operaron inicialmente, en este caso, es el mismo proceso en el que surgen.
- Que la Fiscalía electoral y el TVC debutan como *instituciones formales*, durante su proceso de creación y éste constituye una *transición*, por lo que es indispensable entender por qué la “transición” no puede considerarse como la culminación del proceso de cambio político, sino como una etapa de su desarrollo. Lo anterior hace más complejo el análisis de estas *instituciones débiles*, pues considerar el contexto supone comprender en profundidad lo que ocurre en el momento de su creación.
- Que es posible que la creación de *instituciones débiles* o su debilitamiento paulatino por la vía de la reforma sea más fácilmente detectable y explicable observando el contexto en que se den estos cambios (Nohlen, 2006; Ortiz

Ortiz, 2019). También es importante considerar que es el contexto el que determina qué reglas se observan entendiendo que estas no necesariamente son consideradas en otras circunstancias (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004; Ostrom, 2015). Asimismo, es fundamental considerar el peso que los actores tengan en el momento de la creación de instituciones débiles o durante un “proceso de debilitamiento institucional”, además de exponer cuáles fueron los intereses de los actores involucrados (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013).

- El resultado de la creación o modificación de las *instituciones formales*. Es indispensable mostrar que la relación entre la debilidad institucional y las *reglas informales* puede impactar en la configuración y hasta en la funcionalidad o el desempeño de las *instituciones formales* (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004) por lo que lo respectivo a la Fiscalía y los delitos electorales como *instituciones débiles* requieren de un estudio más detenido sin dejar de observar el plano jurídico o formal en cada etapa del proceso de transición (Nohlen, 2006).

En general, como conclusión a este apartado, se debe diferenciar a las instituciones por sus características y origen, en este caso, *débiles, informales y formales*. Que el modo en que interactúan entre sí origina unas u otras, aunque, como se expone en este apartado, la existencia de *instituciones débiles* no está relacionada directamente a la de *instituciones informales*, parece factible afirmar que las *instituciones informales* sí pueden condicionar no solo el funcionamiento sino la creación de *instituciones formales*, aunque primero, no solo debe probarse la existencia de *la informal* o informales en cuestión y establecer con claridad el modo en que éstas pueden condicionar a los actores políticos en el momento en que se crea

una nueva institución, sino identificar plenamente cada elemento y acotarlo según sus características principales.. Asimismo, que es indispensable comprender que las instituciones pueden ser diseñadas por los actores con mayor peso político en contextos determinados., por lo que también resulta necesario entender bajo qué reglas legaron al ejercicio del poder y si hubo o no alguna injerencia de instituciones informales en dicho proceso. Esto es relevante porque las clientelas políticas pueden llevar al poder a individuos que podrían intentar mantener las reglas informales que les permitieron acceder a su ejercicio. Por lo anterior, es indispensable entender en qué momento se crean las *instituciones formales*, si existen o no *instituciones informales* observándose en el proceso y qué actores intervienen, sus posibles intereses, las características del régimen, las condiciones políticas del contexto en que se crean las instituciones, sus características, su desarrollo, etc.

Y es que existe un problema cuando se habla de las siguientes dos cuestiones: a) los actores involucrados y b) las reglas que regularon su comportamiento. En este caso se debe establecer cuáles de ellas ejercieron mayor coerción en dichos actores a la hora de crear instituciones. No hay que perder de vista que son ellos los que al final, establecen los parámetros y alcances que tendrá aquello que están diseñando. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que dichos actores pudieron o no tener la voluntad para respetar las reglas en gestación una vez la *institución formal* sea creada, lo que puede resultar en que las instituciones en cuestión “se queden cortas” al cumplir con las funciones formales que se le establecieron, es decir, se constituyan como *instituciones débiles* (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020). La tarea que resta en ese sentido, será la de identificar las *instituciones informales* que prevalecieron durante el periodo en que se desarrolló el proceso de transición en nuestro país, algo que se atenderá brevemente en el siguiente apartado, en que además se revisará la importancia del contexto considerándolo como una transición y cómo las

instituciones débiles pueden tener un impacto negativo en el mismo proceso en que fueron creadas.

### 1.3 El estudio del contexto como eje de análisis

En el apartado anterior se revisaron las cuestiones teóricas que respaldan cómo la interacción entre *instituciones débiles e informales*, según sean sus características, pueden influir negativamente en el resultado de todo el sistema teniendo en cuenta que también son reglas (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004; Shirley, 2008). Además, que considerando que el diseño institucional es fundamental para la estabilidad de un régimen (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020; Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013) es importante no perder de vista que las *instituciones informales*, consideradas también reglas, pueden condicionar a los actores políticos en el momento de crear una *institución formal* (Nohlen, 2016a; North, 1995, 2012; Ostrom, 1986, 2015).

Se destacó adicionalmente, que si bien la existencia de instituciones débiles no implica la presencia de instituciones informales (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004), es indispensable entender qué factores son los intervinientes o determinantes para la existencia de la debilidad institucional, por lo que es fundamental observar el contexto en que se crean las *instituciones formales* (Nohlen, 2006). El tema que nos ocupa aquí es la situación de la Fiscalía electoral y el TVC sobre delitos electorales como instituciones débiles, entendiendo que el contexto de su origen se establece en la *transición mexicana* (Labastida Martín del Campo & López Leyva, 2004), periodo en que presumimos la existencia de dos características que de acuerdo a la teoría revisada pueden ser útiles para explicar, tomando en cuenta lo revisado en el último apartado, cómo se constituyen algunas instituciones débiles.

En primer lugar, que el clientelismo político es una *institución informal* (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004) que puede ser un factor importante en la conformación de órganos

legislativos fundamentales en el momento del diseño institucional, y considerando la importancia de los actores políticos en la creación de instituciones, lo anterior tiene respaldo en los hallazgos de Mainwaring y Pérez Liñán (2013) y en la teoría revisada en relación a lo que ocurre durante las transiciones (G. O'Donnell & Schmitter, 1986; Parbellini, 2012) y además, considerando la capacidad de las instituciones, a veces informales, de influir en el comportamiento de los involucrados (Nohlen, 2016a; North, 1995, 2012; Ostrom, 1986, 2015). En relación a lo anterior, no se pueden descartar la compra de votos y el mecenazgo en la escena electoral, prácticas posiblemente catalogables como *instituciones informales* que jugaron un papel fundamental para la permanencia del PRI en el poder (Magaloni, 2006, p. 149) como se profundizará en el Capítulo 2.

Segundo, que aunque en reiteradas ocasiones se hace referencia a las *instituciones informales*, cabe señalar que O'Donnell (1994) establece una diferenciación entre ellas y una “débil institucionalización” de controles y contrapesos para los poderes ejecutivos, fenómeno particularmente visible en América Latina que resulta en un tipo de régimen con tendencia autoritaria que nos podemos referir como una *hegemonía ejecutiva* o un Poder Ejecutivo “abusivo”, lo cual cobra especial sentido sobre todo cuando hablamos de *instituciones débiles* y los estragos que pueden provocar (G. O'Donnell, 1994; Pérez-Liñán, Anibal; Schmidt, Nicolás; Vairo, 2019). Por otro lado, cabe señalar que Helmke y Levitsky (2004) consideran esto no una institución informal, sino actitudes “no institucionales” por parte del Poder Ejecutivo.

Como se expone, el contexto es importante en el diseño institucional tanto como su funcionamiento, además de los actores que se involucran en su creación y por tanto, sus motivaciones y comportamientos, sus intereses y su relevancia en general mientras las diseñan (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; Nohlen, 2006, 2016b) En el presente

apartado se busca establecer la relevancia del contexto como sugiere Nohlen (2006). Sin embargo, antes de iniciar un análisis del contexto específico, es necesario definir qué entendemos por *contexto* y exactamente por qué es indispensable para esta investigación, considerando que esta característica es clave para el análisis institucional utilizado en este trabajo de investigación.

El enfoque utilizado en esta investigación corresponde al *institucionalismo contextualizado* o *enfoque histórico-empírico* según lo expone en una de las obras de Dieter Nohlen (2006), que se puede acreditar como una “perspectiva productiva para abordar la discusión politológica sobre las formas de gobierno en democracias no consolidadas y sus efectos sobre la estabilidad democrática” (Ortiz Ortiz, 2006). En otras palabras, su aplicación en el tema que nos ocupa en esta investigación se considera de utilidad principalmente debido a sus características, porque:

- 1) El *institucionalismo contextualizado* enfatiza en que no hay *superioridad universal* de cierto arreglo institucional, pero que se debe indagar el peso específico de las instituciones que integran el sistema político en el desarrollo político. De lo anterior, quien suscribe interpreta que ese “desarrollo político” hace referencia a un “proceso político en desarrollo”, fundamentándose en que el enfoque se concentra justamente en la importancia del contexto. Por ello, es indispensable destacar, también, factores de “índole sociopolítica, socioeconómica y sociocultural”.
- 2) Se destaca el papel de los actores políticos (el factor humano), sus interacciones y estrategias dentro del marco institucional, así como los procesos de transformación de sus actitudes y del patrón del comportamiento de la élite política pueden desatar cambios en el modo de funcionamiento de los sistemas de



gobierno. De lo anterior también es pertinente señalar que es posible que estos actores y sus preferencias también influyan directamente en el desarrollo de algún proceso político particular, entendiendo que las condiciones que rigen su actuación, cambian constantemente a lo largo de todo el proceso. Asimismo, se señala también que los actores políticos “interpretan las instituciones no solo como ‘cadenas’, sino también como posibilidades”.

- 3) Considera la evaluación histórica y multifuncional de los sistemas de gobierno en contextos específicos. Recordando que Nohlen afirma que no hay un sistema ideal (Ortiz Ortiz, 2006, pp. 5, 10), un punto importante a señalar es que el análisis contextual en la investigación se distancia de los modelos institucionales “ideales”, el enfoque histórico-empírico persigue “investigar de manera comparativa y cualitativa las variantes institucionales existentes en las democracias modernas a través de la descripción sistemática de arreglos institucionales concretos en conexión estrecha con sus contextos histórico, social, político y cultural” (Lauga, 1999).<sup>24</sup> Asimismo, señala Ortiz que hay que considerar que los sistemas políticos deben satisfacer una multiplicidad de tareas que en ocasiones se contraponen y por tanto, no pueden solucionarse de simultáneamente de manera óptima.
- 4) Se enfoca en la diferenciación de los arreglos institucionales dentro del presidencialismo, ya que la combinación de los componentes institucionales específicos en determinados contextos puede ser más decisivas “que las diferencias globales entre presidencialismo y parlamentarismo. Además,

---

<sup>24</sup> Traducido del alemán por Richard Ortiz (2006)

considera fundamental la restricción de la importancia de factores en contextos no consolidados, ya que según este enfoque histórico empírico, “la democratización, la gobernabilidad y la consolidación democrática no pueden ser explicadas exclusivamente o de manera apropiada mediante variables institucionales” ya que “las instituciones siempre tienen un peso relativo, en la medida en qué función, efectos y conveniencia de arreglos institucionales pueden ser determinados contextualmente, es decir, en conexión con las condiciones históricas correspondientes, tradiciones políticas, factores socio estructurales y socioculturales y... que la importancia de las instituciones es contingente, porque la configuración concreta de las condiciones sociales, políticas y culturales de las instituciones puede cambiar permanentemente” (Lauga, 1999).<sup>25</sup>

Con lo anterior, no solo se pretende justificar el uso del enfoque de análisis referido por su riqueza y amplitud en la gama de matices sobre los que puede ser utilizado, sino que, además, se busca definir los parámetros más importantes sobre los que se fundamenta el presente trabajo de investigación. Por un lado, dicho enfoque considera la importancia de *las reglas vigentes* para cada caso (Ortiz Ortiz, 2019) aunque considerando que el enfoque es de análisis institucional, se propone utilizar dicho enfoque a toda la gama de instituciones y su tipología expuesta en el apartado anterior. Si bien en principio se asume que la referencia a estas *reglas vigentes* se realiza en sentido *formal*, o sea, se alude a las reglas establecidas por algún tipo de autoridad (Ostrom, 2015; Quiroz Acosta, 2017) cabe señalar que el papel de las *instituciones informales* cobra relevancia si se considera la existencia de fenómenos como el

---

<sup>25</sup> Traducción del alemán por Richard Ortiz (2006)

clientelismo político o actitudes “no institucionales” (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004) como factores definitivos del diseño institucional.

Por lo tanto, se debe destacar en primer lugar el papel fundamental de la *norma jurídica* especialmente por su relación estrecha con el concepto de “régimen” (Levi, 2008; Zürn, 2017) y luego con el concepto de “sistema”, tanto en lo político (Easton, 1969; Gómez Díaz de León, 2016) como en lo electoral (Nohlen, 2015). Es decir, en sentido estricto, los términos “norma jurídica” e “institucionalidad” llevan implícita la *formalidad* de algunas de las reglas y, por tanto, las que rigen o pretenden regir a las instituciones políticas cuya interacción impacta en el funcionamiento del sistema político:

“Desde este punto de vista, las instituciones políticas constituyen las estructuras fundamentales del sistema político que se refieren al ámbito donde se producen y ejecutan las decisiones con carácter generalmente obligatorio.” (Ortiz Ortiz, 2019)

En segundo lugar, no debe hacerse a un lado algunas otras que no son necesariamente formales pero que definen de igual manera el comportamiento de los actores involucrados (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004; Shirley, 2008), entendiendo que no son las únicas reglas que operan en sistema y de hecho, los actores políticos que intervienen u operan en él, cambian constantemente de “esquema de reglas” según el momento y el lugar en el que se encuentren (Nohlen, 2006, 2015; Ostrom, 2015). Además, como establece el mismo enfoque de investigación, los actores que intervienen en este proceso también pueden ser considerados un factor importante para explicar los alcances del diseño institucional no solo en el resultado de las instituciones o su impacto en el sistema, sino el contexto en el que se crean instituciones (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; Nohlen, 2006; Ortiz Ortiz, 2006).

De lo anterior podemos rescatar que la interacción de las instituciones y los actores en determinados contextos arrojan diferentes resultados en función de las condiciones –o

*reglas*– que prevalecen en un momento determinado, y que si bien el diseño institucional es resultado del contexto específico, esas nuevas *reglas* tienen por sí mismas la capacidad de influir en el proceso político en que se originaron, es decir, que la creación o modificación de *las reglas* tiene potencial de cambiar las condiciones que prevalecen en el proceso respectivo en que se crean. Esto implica, además, que ese proceso de “configuración” de las instituciones se puede explicar como un ciclo en que los actores introducen reglas que a su vez cambian los resultados de las estructuras existentes, incluyendo por supuesto, las condiciones específicas que influyen en los actores:

“La relación entre las instituciones y los actores se concibe como una interacción mutua o circular influenciada, a la vez, por factores no-institucionales. Por un lado, las instituciones políticas no son solamente restricciones para los actores, sino también condiciones necesarias para la acción; por otro, un cambio en el ámbito del comportamiento puede contribuir a un mejor (o peor) funcionamiento del orden institucional.” (Ortiz Ortiz, 2019)

Recapitulando, la importancia del enfoque presentado en esta investigación radica en las características sobre las que se basa el análisis y se consideran clave porque se interpretan como aquellas que en lo general, configuran el contexto y por tanto, establecen los efectos de las instituciones y la intensidad de estas en el sistema (Ortiz Ortiz, 2019). Se consideran entonces fundamentales: a) la norma jurídica vigentes en el momento en que se diseñaron las instituciones y los temas de que se traten; y b) el contexto específico en que se crea, modifica u opera la institución.

El tema que nos ocupa en este trabajo de investigación tiene un vínculo directo con lo anterior por tratarse de “reglas” que se expresan en la Fiscalía electoral y su actuar a partir de las conductas previstas como delitos electorales establecidas en el entonces Título

Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, que se modificaron, crearon o introdujeron en un contexto específico en que otras reglas del sistema político operaban de manera tal que condicionaron las acciones de los actores para configurar su funcionamiento de manera acorde a sus intereses (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013), aunque sin establecerlo expresamente en la norma jurídica (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004). La presente investigación considera fundamental el periodo de transición mexicana que abarcó de 1988 a 1996/97 (Labastida Martín del Campo & López Leyva, 2004), ya que fue en este mismo periodo en que surgen tanto la Fiscalía electoral como el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal. Sin embargo, también vale la pena delimitar el concepto de transición y determinar por qué en esta investigación se considera todo un proceso político y no solamente un desenlace o resultado

En los últimos apartados se revisó la importancia de las instituciones formales, informales y débiles. Además, la utilidad de un enfoque empírico-histórico para entender el origen del diseño institucional y tener las bases necesarias para explicar cómo esto último establece las condiciones específicas durante un proceso político determinado. Asimismo, que lo anterior implica que existen varios contextos durante el desarrollo de un proceso político, por lo que podemos concluir que las instituciones pueden existir en contextos muy distintos de tal manera que es indispensable modificarlas para adaptarse a ellos. ¿Pero qué ocurre cuando las condiciones no propician ese cambio institucional en toda la gama de aspectos necesarios para que el sistema funcione de acuerdo a lo establecido formalmente?

Un tema central es definir a qué nos referimos con el término *transición*, pues esto último permite establecer un periodo específico de tiempo en el que la presente investigación se centra, así como comprender qué actores están involucrados en un proceso de esta naturaleza. Considerando que durante ese lapso de tiempo, el contexto también cambia

constantemente, o sea, hubo “varios contextos diferentes” y en cada uno de ellos las reglas también pudieron cambiar, es necesario entender dichos “contextos” para procurar una explicación a la creación de la Fiscalía electoral y de la inserción de los delitos electorales como figura punitiva del derecho penal mexicano y exponer cómo y, posiblemente, por qué se diseñaron como instituciones débiles.

A mediados de los años 80, Schmitter y O’Donnell expusieron un modelo con el que se buscaba explicar las llamadas *transiciones a la democracia* partiendo del supuesto de que tenían origen en mayor o menor medida, en la intención de las élites políticas de abrir canales de participación de forma paulatina y sistemática, utilizando como vía la ampliación y reconocimiento de los derechos civiles. Si las condiciones eran las adecuadas, podía desencadenarse un proceso por el que un régimen autoritario concedería el traspaso del poder a un nuevo régimen considerando que al abrir ciertos espacios se podía aliviar ciertas presiones sociales o políticas y perpetuar así el régimen con el beneficio de no tener que alterar la estructura de la autoridad y conseguir una democracia (Parbellini, 2012).

Si bien dicho modelo no pasó la prueba del tiempo ni a la realidad actual principalmente porque los países en transición no se convirtieron en democracias como se tenía previsto por Schmitter y O’Donnell (Carothers, 2002) si tiene algunas coincidencias con hallazgos más recientes sobre la materia en relación a quienes participan y como, en general, ocurren las transiciones, por ejemplo, que la relación e intereses de las élites políticas son imprescindibles durante un proceso político de esta naturaleza (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013). Pero además, del modelo de los autores referidos se obtienen algunos conceptos útiles en esta investigación. El texto correspondiente se sostiene de tres momentos principales que se consideran de utilidad para este trabajo de investigación: a) liberalización

b) transición y c) democratización. Estos conceptos son útiles para establecer las características de los momentos específicos que involucran un *proceso de cambio político*.

a) *Liberalización*.

Para los autores, la *liberalización* consiste en un proceso mediante el que se redefinen y amplían los derechos observando las directrices de la tradición liberal en occidente. Por lo cual, se interpreta que se hace referencia a determinados derechos civiles que bien podrían no estar presentes en la estructura de la sociedad o sean observados directamente por el propio Estado, incluyendo por supuesto, las garantías individuales plasmadas en nuestra Constitución. Considerando lo dicho por Schmitter y O'Donnell, un proceso de *liberalización* puede ser un indicio del comienzo de un periodo de transición. En otras palabras, O'Donnell y Schmitter sostienen que la transición inicia cuando los derechos civiles comienzan a ser reconocidos.

b) *Transición*

Los autores denominan *transición*, básicamente al periodo de tiempo entre un régimen político y otro. La generalidad de esta definición por sí sola da lugar a varias interpretaciones, a veces, muy extremas. Si bien no atribuimos a ningún autor acuñar estos términos, es importante resaltar que parece no existir un consenso general sobre lo que es una “transición” y que incluso puede llegar a confundirse el término con el de “alternancia”. Y es que, si bien durante el desarrollo de esta investigación se encontró ese concepto muy pocas veces definido, entre líneas se percibe una serie de diferencias fundamentales, por el que pocas veces los autores concuerdan en el periodo que abarca una *transición*

independientemente del contexto en que se aborde.<sup>26</sup> Sin embargo, Schmitter y O'Donnell ofrecen dos pistas clave:

“[...] Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente, sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores.” (G. O'Donnell & Schmitter, 1986)

En primer lugar, con lo anterior los autores ofrecen una delimitación para un proceso de *transición*, explicando que este inicia con el “proceso de disolución del régimen autoritario”, es decir, que conforme a la definición que ofrecen estos autores es indispensable identificar en qué momento comienza esa “disolución”. Asimismo, establecen que ese periodo, en el otro extremo, la transición está delimitada “por el establecimiento de alguna forma de democracia, por el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria”. Del mismo modo, cabe señalar en qué momento se instaura otro régimen político.

---

<sup>26</sup> Para Woldenberg (2012) la *transición* inicia en 1977. Para Labastida y López Leyva (2004) la transición abarca desde 1988 hasta 1996/97, mientras que para Benítez Manaut (2001) la *transición* se produjo en 1997, de tal suerte que parece percibirla meramente como la *conclusión de un proceso* de cambio político.



Haciendo un breve paréntesis, adelantando un poco lo que se verá en el Capítulo 2, la transición mexicana puede delimitarse más estrechamente de lo que en 2012 ofrecía José Woldenberg, entendiendo que la liberalización, si bien forma parte de un proceso más grande que en este caso sería un *cambio político*, implica la apertura de un espacio de participación política en un régimen autoritario. En el caso mexicano esto habría ocurrido con el reconocimiento Constitucional de los Partidos Políticos, originado en la reforma política de diciembre de 1977 (Córdova Vianello, 2008; Prud'Homme, 2010; Woldenberg, 2012b; Woldenberg et al., 2011), coincidiendo con una etapa “liberalizadora” en lugar de una “transición” (Labastida Martín del Campo & López Leyva, 2004).

Otro aspecto muy importante de su definición, es que para Schmitter y O'Donnell, las élites políticas establecían, por un lado, la pauta para dotar principalmente de mayor validez a los derechos civiles como se conciben en la tradición liberal, de ello se destaca una serie de garantías que protegen al individuo ante el Estado. En segundo lugar, estas acciones estarían encaminadas de alguna forma, a sentar las bases para la continuidad del régimen mediante un proceso de negociación subyacente que establece a quiénes se transferirá el poder y coopera para crear las reglas que definirán esa transición. Este hecho, en buena medida es respaldado por los hallazgos de Mainwaring y Pérez-Liñán (2013).

Con lo anterior se asume que no solo las instituciones formales, informales y débiles son importantes para explicar la realidad política, también lo es el contexto en el que se modifican o crean dichas instituciones y, además, es indispensable entender quiénes participan de esa creación o modificación institucional, particularmente en el plano formal. Cabe además considerar que en el caso mexicano, la transición no cumple con las características propuestas por Schmitter y O'Donnell, ya que si bien existió negociación entre la oposición y el oficialismo durante dicho proceso, hay indicios que permiten identificar una

suerte de “guerra de trincheras” entre los grupos pugnantés por el poder (Labastida Martín del Campo & López Leyva, 2004, p. 750), y que podrían constituir un punto para explicar la naturaleza débil de los delitos electorales y la Fiscalía electoral como se verá más adelante. También que el diseño institucional permitió el desarrollo del proceso de transición, culminando en un régimen de *autoritarismo competitivo* (Levitsky & Way, 2004) considerando las características del Poder Ejecutivo en el contexto de la competencia electoral efectiva que rige en el país desde 1997 (Woldenberg, 2012a; Woldenberg et al., 2011).

### c) *Democratización*

Esta expresión se refiere al proceso mediante el que las normas de la ciudadanía son bien aplicadas a instituciones políticas antes regidos por otros principios. Es decir, en este punto un proceso de democratización ocurre después de una transición suponiendo que se trate de un régimen democrático el que se consiguió después de dicho proceso. Si bien el concepto de *ciudadanía* es imprescindible para comprender el concepto de *democratización*, pues democracia involucra directamente la participación, que puede entenderse casi de manera exclusiva al ejercicio del sufragio, cabe señalar que para la existencia y estabilidad de un régimen democrático es necesaria la existencia de instituciones cuyo diseño favorezca lo anterior (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013).

Además, O’Donnell y Schmitter señalan como condición que las normas “sean bien aplicadas”. Si consideramos a las instituciones como “reglas” o “normas” y que en ocasiones pueden ser informales y dañinas (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004), es posible que la interpretación de O’Donnell y Schmitter se enfoque únicamente a las instituciones formales. Se sabe que el respeto a dichas instituciones y su observancia como reglas, es fundamental para las democracias (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020; Mainwaring,

Scott; Pérez-Liñán, 2013), y en este punto es que las instituciones débiles cobran una relevancia máxima considerando que, al ser reglas que no se observan, impactan en el contexto específico y también tiene un efecto a largo plazo, por lo que la existencia de instituciones débiles en lo electoral puede implicar la existencia de un régimen que no necesariamente es democrático por más que existan elecciones periódicas.

De lo anterior, asumimos que la importancia de las transiciones no solo obedece a la ausencia de reglas claras o en proceso de ser definidas (G. O'Donnell & Schmitter, 1986), además, constituyen procesos con características específicas que pueden ser útiles para orientar el trabajo de investigación, considerando por ejemplo, la relevancia de los actores involucrados en dicho proceso, sus intereses y la relación entre aquellos que intervienen en el diseño de las instituciones durante la transición; la relevancia de estos tres factores radica en que podrían ser fundamentales para determinar también el funcionamiento de las instituciones y el resultado final del régimen (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013). Se asume, además, que algunas estructuras permanecen, como “una serie de reglas” no necesariamente escritas (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004) tendientes a mantener las cosas como están y son frecuentemente impulsadas por élites políticas o económicas (Acemoglu, Daron; Robinson, 2012).

Sin embargo, por más que un proceso de esta naturaleza implique un cambio, no se deja de observar que las transiciones no siempre terminan en democracias, o incluso, algunas de ellas a pesar de ser consideradas democracias, terminan por convertirse en regímenes que no satisfacen del todo las características de una democracia y se vuelven “grises” (Carothers, 2002). En buena medida, esto puede deberse a un diseño institucional tendiente a no favorecer la observancia de las instituciones como normas que impidan lograr el

cumplimiento de los objetivos formales de la institución (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020; Bunster, 1997; Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; Nohlen, 2006).

Como se puede advertir, esto es más grave de lo que parece. Por un lado, asumiendo que haya existido previamente un proceso de democratización medianamente exitoso, se puede asumir que un diseño institucional tendiente a “erosionar” las funciones institucionales puede generar una consecuencia en el presente y el futuro, que entre otras cosas, posiblemente signifique una nueva transición hacia otro régimen autoritario o régimen híbrido (Carothers, 2002; Levitsky & Way, 2004; Nohlen, 2006). Se debe considerar, en este punto, que muchas formas “de democracia” son contempladas en categorías tales como “democracias grises” entre las que se pueden destacar las “democracias electorales”, las “pseudo-democracias”, las “democracias débiles”, “democracias formales”, etc., (Carothers, 2002; Levitsky & Way, 2004) y esto puede vincularse no solo con comportamientos no institucionales o instituciones informales (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004; G. O’Donnell, 1994) con las instituciones débiles (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020).

En general, se observa que las definiciones expuestas son pertinentes, por ejemplo, la transición a la democracia se trataba de un proceso iniciado desde las élites políticas o bien, cuando inicia un proceso de disolución del régimen autoritario (G. O’Donnell & Schmitter, 1986). Si bien en el caso mexicano, las premisas establecidas por los autores Schmitter y O’Donnell que se revisarán más adelante en el Capítulo 2, no se cumplen totalmente (Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005), existen indicios de la presencia y observancia recurrente de reglas informales (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004) o el fracaso de algunas instituciones formales que las constituye como débiles (Betanzos Torres, 2012; Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020; Bunster, 1997; Díaz-Santana, 2002, 2011) lo que puede ser de gran utilidad para comprender la realidad política actual. Por lo tanto, es

fundamental estudiar en detalle el contexto en que se dan algunos de estos cambios, por lo que el concepto que interesa a esta investigación es el de la transición, considerando como punto de partida un régimen autoritario que cambió a uno distinto entendiendo que existe de por medio “una intención” de lograrlo independientemente de las motivaciones o de los actores involucrados (G. O’Donnell & Schmitter, 1986).

A manera de conclusión para este apartado, es fundamental considerar a las transiciones como procesos, que el contexto cambia constantemente y que las instituciones formales, así sean nuevas, tienen expectativas y objetivos concretos establecidos por la Ley, por lo cual, se espera que se observen. Esto supone que las instituciones formales, aún en su condición de “novedad”, deben ser respetadas y observadas desde el momento en que se origine formalmente, por lo tanto, una institución formal, con la característica de ser débil, también puede impactar en un proceso de transición.

Para exponer por qué se considera que la Fiscalía electoral y el Título Vigésimo Cuarto son de hecho *instituciones débiles* que influyeron en la transición mexicana es crucial comprender lo anterior, porque aunque sería mucho más sencillo, por ejemplo, afirmar que lo hicieron en el régimen político de los 90, un dicho de esa naturaleza tendría un valor limitado únicamente a lo descriptivo pese a gozar de sustento histórico. También puede decirse que dichas instituciones se originaron en la transición y por ello no puede ser considerado su efecto en el desarrollo del proceso, lo cual, si bien puede considerarse “válido”, dicha afirmación no puede ser verdadera porque se toma muy a la ligera:

- El contexto específico en que surgen las instituciones formales a que nos referimos. En este apartado expusimos que en el análisis institucional considerando el enfoque empírico-histórico, que el contexto específico es crucial para entender la naturaleza de las instituciones (Nohlen, 2006), el

comportamiento de los actores que las crearon (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; Ostrom, 2015). En consecuencia, el contexto en que se crean las instituciones puede determinar los resultados que se obtienen a partir de las nuevas reglas (Nohlen, 2006, 2015, 2016a; Ortiz Ortiz, 2006).

- Que las *instituciones* son, en sí mismas, *reglas* (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020; Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004; Levi, 2008; North, 2012; Ostrom, 1986; Quiroz Acosta, 2017; Urbani, 2008) y que estas reglas también condicionan a los actores en contextos determinados, por lo cual, influyen también en los procesos (Nohlen, 2006, 2016a; North, 2012; Ostrom, 2015). Por lo anterior, se sobre entiende que el contexto nunca es el mismo y cuando se identifica lo anterior, se asume entonces que existen cambios constantes durante el desarrollo de un proceso político (Ortiz Ortiz, 2006), por lo cual *las reglas formales*, incluso las *nuevas*, definen las condiciones y comportamientos de los actores políticos involucrados en el desarrollo de ese proceso, en este caso de la transición.
- Que algunas de esas *reglas* o *instituciones* tienen más peso que otras. En los apartados anteriores se expuso que cuando se habla de instituciones, no todas tienen ni el mismo origen ni el mismo peso (Nohlen, 2006; Ortiz Ortiz, 2006; Shirley, 2008), es decir, no todas se observan o son *débiles* (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020) o incluso algunas *no escritas* prevalecen sobre otras (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004). De esto resulta que en la interacción entre instituciones y su influencia en los actores, aquellas que tengan más peso sobre las demás, determinarán el comportamiento de los actores (Ostrom, 2015)

- A los actores que participaron de ellas ni los momentos en que se originaron cada una de esas instituciones y las condiciones que rigieron en el momento de la creación de las instituciones. El contexto es siempre cambiante y no siempre favorable al diseño institucional que permita la creación o la reforma de una institución para fortalecerla. Se debe observar, fundamentalmente, que las reglas están para cumplirse y que los actores que omitan observar esas nuevas reglas formales que acaban de diseñar, están, en última instancia, incumpliendo la Ley.

En el caso mexicano, al menos, la Ley entra en vigor cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación salvo que los artículos transitorios dispongan lo contrario y establezcan una fecha diferente para ello. En ese sentido, instituciones débiles como la Fiscalía electoral y los delitos electorales entraron en funciones inmediatamente después de su publicación, por lo que influyeron en el proceso de transición. En el siguiente apartado se expondrán algunas de las características o condiciones que influyeron en la creación o inserción en la legislación de estas instituciones débiles, así como un abordaje teórico para explicar la importancia de los actores involucrados en dicha tarea.

## 1.4 Las condiciones dentro del contexto: el autoritarismo en el diseño institucional

En los apartados previos se revisó el concepto de instituciones y su papel fundamental, la importancia del contexto en que se crean o modifican y un enfoque de análisis centrado en este aspecto, así como una explicación detallada de por qué las instituciones, incluso las débiles, pueden llegar a tener un efecto en el contexto y luego durante un proceso político en desarrollo, incluso las transiciones. Se refirió también la importancia de las “condiciones” en que lo anterior puede ocurrir. De manera simplificada, damos por sentado que estas implican al conjunto de normas o en este caso, instituciones formales, informales, débiles, y el contexto específico en que se crean o modifican instituciones, y cómo esto influye en otro elemento que interviene en la ecuación, que es el factor humano.

Una situación similar podría darse en el teatro. Si pensamos que el escenario y el guion constituyen las “condiciones”, los actores y actrices que dan vida a los personajes necesariamente los interpretarán de forma distinta cuando no son los mismos y de acuerdo a las condiciones específicas en que desempeñen el papel. Por ejemplo, el escenario no necesariamente cambia, pero puede hacerlo si la presentación teatral va de ciudad en ciudad; y del mismo modo el guion, por algún motivo, puede sufrir cambios que alteran el curso de la obra en momentos concretos o impactar en la percepción que el público tiene de un personaje en particular. En la política la situación es muy similar, por ello y considerando que para esta investigación es imprescindible definir las “condiciones” y los actores en cuestión, en este apartado nos concentraremos en explicar lo necesario desde la teoría para contextualizar la situación específica de las instituciones débiles que estudiamos aquí.



Cabe hacer aquí un paréntesis para aclarar una situación. La Fiscalía electoral y los delitos electorales fueron introducidos en la legislación durante un proceso de transición (Bunster, 1997; Nieto Castillo et al., 2015). En el apartado anterior se hizo referencia a la definición que ofrecen O'Donnell y Schmitter (1986), quienes consideran que en una transición “lo característico [...] es que las reglas del juego político no están definidas [...] no solo se hallan en flujo permanente, sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda”. Es importante señalar que las reglas si bien “no están definidas”, no son “inexistentes”, por lo cual en el análisis es pertinente observar “qué reglas” prevalecieron en el proceso referido. Esto implica que en el desarrollo de un proceso como es un *cambio político* es necesario hacer énfasis en lo que ocurrió antes, durante y después de dicho proceso. Centrándonos en el periodo que abarcó la transición mexicana y considerando la definición de O'Donnell y Schmitter, se identifican tres momentos principales, que son:

- a) La situación antes de la transición. Es preciso explicar las características del régimen político y sus características previo a la disolución o el conjunto de reglas que prevalecieron antes de iniciar la transición. Hablamos de un proceso que no nació del aire: existían reglas precedentes e instituciones que sostenían todo aquello que estaba por ocurrir principalmente desde 1988.
- b) Las condiciones durante el proceso. Consideramos aquí lo expuesto por O'Donnell y Schmitter poniendo especial énfasis en las “reglas sin definir”, ya que, en este momento, algunas de ellas o quizá todas ellas están cambiando constantemente en favor de actores políticos específicos cuyo peso en las decisiones será fundamental para establecer el sentido de las reglas en proceso de definirse.

- c) El resultado de la transición. Como se señaló anteriormente, es ideal evaluar a las instituciones en lo particular para ofrecer una estimación del resultado de la transición política, comprendiendo nuevamente que esta no es necesariamente un “desenlace” sino un proceso que se desarrolla y llega a un momento de “culminación”.

Con todo lo anterior en cuenta, se considera que las “reglas” generales que abarcaron dicho proceso en el contexto mexicano se abordan mejor desde una explicación general sobre el concepto de democracia, y se buscará definir las características que podrían ser útiles para explicar el caso concreto, partiendo de suponer que se trataba de una democracia. Asimismo, en el presente apartado se buscará exponer la relación existente entre instituciones, y cómo ellas se constituyen en condicionantes que pueden alterar el curso institucional en favor de un actor u otro en función de su peso específico en momento en que surgen o modifican las reglas.

Hoy por hoy, la *democracia* como régimen político, es quizás el elemento estructural más importante de muchas de las sociedades contemporáneas, no solo porque le son comúnmente atribuidas características imprescindibles, como el contrapeso para el ejercicio del poder, la declaración dogmática de soberanía popular y la certeza jurídica como eje rector del Estado (Quiroz Acosta, 2017), sino que comúnmente se asocia con participación ciudadana, libertad de expresión, sufragio popular en la elección de cargos públicos, progreso económico y representación política, así como algunos otros elementos que también podrían serle atribuibles como el derecho a la propiedad privada, la igualdad entre individuos, así como la consideración de la democracia como el marco “más adecuado” para garantizar el respeto y protección de los derechos humanos (Cerdas, 2002).

Pero, ¿qué entendemos por *democracia*? Considerando la literalidad de su traducción del griego teniendo en cuenta los orígenes del concepto, “[...] la palabra significa, [...] poder (*kratos*) del pueblo (*demos*)” (Sartori, 2008). Sin embargo, como lo explica Giovanni Sartori en la obra citada, entender el concepto trasciende los exámenes etimológicos simples para comprenderlo, pues:

“[Al recurrir al origen etimológico de *democracia* para comprender su significado] sólo hemos resuelto un problema [...]: se ha explicado un nombre. El problema de definir la *democracia* es mucho más complejo. El término *democracia* quiere decir algo. ¿Qué? Que la palabra ‘*democracia*’ tenga un significado literal o etimológico preciso no nos sirve de ayuda para entender qué realidad se corresponde con ella ni de qué modo están construidas y funcionan las *democracias* posibles. No nos sirve de ayuda porque entre la palabra y su referente, entre el nombre y el objeto, hay un trecho muy largo” (Sartori, 2008).

Lo planteado por Sartori en cuanto a *democracia* como se refiere en el párrafo anterior es de suma importancia, ya que pone en evidencia que las definiciones que se den a partir de su significado literal desde un examen etimológico, pueden acarrear imprecisiones que permiten, entre otras cosas, que se le atribuyan valores no necesariamente propios de las características o atributos de un régimen democrático (Quiroz Acosta, 2017) o que la *democracia* pueda entenderse de forma simplista al grado de considerarla únicamente “el gobierno del pueblo” con todas las implicaciones de corte autoritario –o populista– para las que dicha interpretación puede prestarse, en ocasiones con instituciones formales de por medio y que pueden asociarse a un régimen democrático (Lindstaedt, 2020).

En ese sentido, las elecciones por sí mismas no son un parámetro confiable para hablar de “una *democracia* consolidada”, es decir, puede no serlo necesariamente por más que

existan elecciones periódicas, plurales y confiables, lo que, por un lado, “lleva a la necesidad de entender y definir en qué tipo de instituciones se apoya el procedimiento electoral para saber si son la expresión de una vida democrática o no” (Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005, p. 107), es decir, una vez más las instituciones (y por supuesto su diseño) son fundamentales para determinar si algunas de sus características y funcionamiento son afines a un desarrollo político tendiente a una democracia considerando su relevancia para constituir un régimen de esas características y su capacidad para influir en el alcance de la cultura política (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; Nohlen, 2015). De ese modo, se puede abordar que no todos los “órdenes democráticos” de palabra no lo son necesariamente en la realidad, y en este punto, se considera necesario entonces, definir el término “régimen político”.

*Régimen político* puede entenderse como “el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones” (Levi, 2008).<sup>27</sup> Aunque esta definición pudiera parecer simple, entraña cuestiones bastante más complejas de lo que podría sospecharse. Y es que el uso de la palabra “régimen”, una parte de lo que se pretende definir, no puede tomarse del todo a la ligera. Zürn (2017) comenta que esta palabra, proveniente del francés “*régime*”, “designa en general una forma de vida, una forma de orden o gobierno, es decir, un conjunto institucionalizado de principios, normas y reglas que regula la forma en que los actores se relacionan en un contexto dado de acción” (Zürn, 2017).

Para Baudino (2017) “régimen da cuenta de un tipo de ordenamiento político que traza el Estado en términos más generales (democracia, [...], monarquía parlamentaria, etc.)”

---

<sup>27</sup> Definición correspondiente al texto publicado en la decimosexta edición del libro “Diccionario de política”, publicada en 2008.

(Baudino, 2017). Por su parte, Carassale comenta que Maurice Duverger afirmaba en *Les régimes politiques* que “régimen” tenía relación con el “cómo” eran seleccionados los gobernantes y las limitaciones al ejercicio del poder que hubiere en cada caso (Carassale, 2017). Lo anterior implica que la forma en que se organizan normativa y estructuralmente las sociedades humanas podría ser un producto de un proceso de cambio persistente en pensamiento político.<sup>28</sup>

Por lo anteriormente expuesto, asumimos, además, que existe otra característica que debe precisarse sobre el concepto de *régimen político*, y es que tiene implícita una connotación de “formal”, es decir, observa aquellas reglas establecidas en normas que por lo general están escritas y cumplen con la función de organizar y regular aquellos procesos en que se dispute el ejercicio del poder. Considerando las definiciones correspondientes a *régimen político* revisadas anteriormente, del entendimiento de *democracia* vinculado a *régimen* resultaría que *régimen democrático* es aquella estructura de gobierno cuyas instituciones y normas permiten que una serie de reglas características de la *democracia*, operen con un grado elevado de efectividad y estabilidad, permitiendo elecciones confiables, competitivas, legítimas y periódicas; normas escritas que permitan certeza jurídica, división efectiva de poderes y respeto a los derechos humanos de los ciudadanos incluyendo la libertad de expresión (Pérez-Liñán, 2020).

---

<sup>28</sup> Se considera que existen múltiples razones para afirmar que la ideología política fue y ha sido fundamental para sentar las bases de la organización política en las sociedades actuales, principalmente porque han existido de por medio situaciones que generaron polarización mundial y que, a su vez, derivaron en múltiples tensiones e incluso enfrentamientos bélicos fundados en diferencias ideológicas con particularidad en el siglo pasado. Eric Hobsbawm (2006) afirmaba en su observó en “Historia del Siglo XX” que, aunque se desconocieran las cosas que ocurrirían en el Siglo XXI, la única certeza que tenemos es que lo ocurrido en la centuria precedente le habría dado forma. Esto cobra mayor relevancia si se considera que la ideología política –en todas sus variedades– y luego los regímenes políticos construidos a partir del correspondiente *set de ideas*, parece haber sido el eje del cambio, sobre todo, desde el inicio de la Segunda Guerra Mundial hasta la caída del Muro de Berlín.

Hay que observar que la democracia no puede ser establecida solo de palabra o como letra muerta en la Ley, por lo cual, es fundamental observar las características específicas de las instituciones en momentos concretos y si son, o no, tan democráticas como puede parecer o si son las instituciones democráticas que se necesitan (Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005), ello considerando además si el diseño institucional es o no útil para lo que fue diseñado, es decir, si los objetivos formales de las instituciones se cumplen, lo que determina su fortaleza (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020; Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004). Además, se debe tener en cuenta que las instituciones, por ser reglas, también influyen en las circunstancias y condicionan a los actores políticos (Nohlen, 2006; Ostrom, 2015), por lo cual, las instituciones deben ajustarse a las circunstancias y que, aun teniendo claro que no existe un diseño ideal (Nohlen, 2006; Ortiz Ortiz, 2006), y que por tanto, no puede aspirarse a la perfección en el diseño institucional si no a su perfeccionamiento progresivo, algunas instituciones pueden ser diseñadas deliberadamente “para fallar” (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020, p. 11).

En este punto, queda claro que la configuración de las instituciones formales determina en buena medida al régimen político principalmente porque su diseño condiciona no solo a los actores políticos sino su relación con otras instituciones formales. No obstante, según los hallazgos de Mainwaring y Pérez-Liñán (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013, p. 122), las condiciones estructurales no tienen un efecto considerable en los regímenes políticos sino que más bien, ello depende de las preferencias de los actores involucrados. Esto se vuelve cada vez más complejo si consideramos que esa interacción institucional también establece condiciones un contexto determinado y por ello, se ha enfatizado anteriormente, la importancia que tiene el diseño institucional en el desempeño de un régimen político, lo cual de forma general puede decirse, supone la estabilidad o no de una

democracia, y asimismo, la importancia del peso o influencia que los actores involucrados tengan a la hora de definir las reglas del juego político durante una transición (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; G. O'Donnell & Schmitter, 1986).

Sin embargo, como se ha expuesto, las instituciones informales también tienen un papel preponderante en el desempeño de las instituciones formales (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004) y esto último es indispensable para determinar el tipo de régimen político (Gilas, 2012; Levi, 2008; G. O'Donnell, 1994) ya que el diseño y el funcionamiento de las primeras puede, como se explicó en el segundo apartado de este Capítulo, ser condicionado por reglas no escritas. En ese mismo apartado, se toman dos términos del texto de Helmke y Levitsky (2004) que utilizan como ejemplos para distinguir instituciones informales de algo que no necesariamente lo son: el clientelismo político como institución informal y “actitudes no institucionales” de los poderes ejecutivos. Las distinciones entre ambas cosas pueden tornarse sumamente complejas por lo que no se abordan en esta investigación, pero sí se considera la existencia de más instituciones informales relacionadas con una institución formal específica.

Cabe nuevamente hacer otro paréntesis para resaltar algunas características del caso mexicano en relación a la Fiscalía electoral y el TVC por considerarlo de suma importancia para esta investigación. Anteriormente, se ha explicado cómo el contexto es determinante para entender el diseño institucional, así como algunas variables que constituyen el eje de las condiciones generales de un momento específico en el tiempo, concretamente la presencia de instituciones débiles e informales, la interacción entre estas y sus resultados, el diseño institucional y el peso de los actores políticos involucrados en el origen de las instituciones.

Hablamos de cómo las instituciones son reglas y que no todas ellas están escritas, y que en ocasiones estas pueden ser observadas por encima de aquellas que tienen origen

formal. Asimismo, que algunos comportamientos no son necesariamente reglas no escritas que se constituyan como prácticas “tradicionales” sino que tienen origen en otras cuestiones como el mal diseño institucional. En ese sentido, rescatando la figura de instituciones informales y “comportamientos no institucionales”, los mismos autores, por ejemplo, establecen como ejemplo de instituciones informales:

- Al comportamiento del Poder Ejecutivo mexicano al nombrar a los candidatos a la Presidencia, que durante casi todo el Siglo XX representó prácticamente la designación de un sucesor en el ejercicio del Ejecutivo Federal, además especificar al resto de los candidatos a puestos de elección popular y restringir a otros potenciales la posibilidad de ser electos (2004, p. 725).
- A los acuerdos informales (*concertaciones* o “acuerdos de caballeros”) celebrados entre miembros del Partido Acción Nacional y el gobierno federal para resolver disputas postelectorales hasta que las instituciones formales encargadas de esta tarea se volvieran creíbles (2004, p. 729).
- El clientelismo político (2004, p. 727) que tiene un impacto negativo en la efectividad de los órganos representativos (G. A. O’Donnell, 1996). Esta institución informal podría constituirse no solo como una condicionante sino como un incentivo desde la perspectiva de los intereses particulares de los actores hacia determinados sectores de la población o votantes.

Por otro lado, consideran un comportamiento “no institucional”

- La dominación del Poder Ejecutivo mexicano con respecto a otras instituciones formales producto de la débil institucionalización de los controles a su ejercicio (2004, p. 727; G. O’Donnell, 1994). En este caso, esas



instituciones que suele abarcar un Poder Ejecutivo sin contrapesos o “mecanismos de control” debidamente institucionalizados son los órganos encargados de la impartición de justicia y los de representación política (Pérez-Liñán, Anibal; Schmidt, Nicolás; Vairo, 2019).

El tipo de régimen que se deriva de una institución de esta naturaleza si bien puede tener algunas características identificadas con la democracia y por sus características llamarla *democracia delegativa* (G. O’Donnell, 1994), o una *hegemonía ejecutiva* (Pérez-Liñán, Anibal; Schmidt, Nicolás; Vairo, 2019), no pueden en sí ser catalogadas como tales en sentido estricto considerando lo que *es* una democracia moderna (Nohlen, 2016a; Sartori, 2008) por lo que puede identificarse dentro de los estándares de los regímenes de corte autoritario (Levi, 2008; Stoppino, 2008). De lo anterior se obtiene de forma general que la existencia de un régimen presidencial en que el Poder Ejecutivo ejerce dominio sobre los otros poderes, pueden resultar instituciones diseñadas para cumplir funciones no reconocidas oficialmente y que son tendientes a favorecer los intereses de los actores políticos más relevantes (Díaz-Santana, 2011; Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004; Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; G. O’Donnell, 1994).

Esta característica es fundamental. Aunque por un lado hemos sostenido que las instituciones formales pueden tener un efecto directo en el proceso mismo en que se desarrollan, se debe también considerar que eso no se da necesariamente. Aunque la posibilidad es, sin lugar a dudas, latente y además, sí tiene consecuencias en el largo plazo concretamente en características específicas del régimen que se trate, como la calidad de la democracia (Gilas, 2012). Esto tiene sustento en los hallazgos de Mainwaring y Pérez-Liñán (2013, p. 267):

*“Weak normative commitments to democracy at the present may not have an immediate impact on the regime, but will have long-term consequences for the quality of democracy in Latin America. Because committed actors make considerable efforts at building strong institutions, their normative preferences have enduring effects for the operation of competitive regimes. The main risk created by eroding normative preferences among some Latin American leaders may not be an immediate breakdown of competitive regimes, but a persistent trap of low-quality institutions.”*

Teniendo en cuenta la importancia del “compromiso democrático” de algunos actores, cabe preguntarse: ¿por qué algunas instituciones tienen, en el caso mexicano del Instituto Nacional Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, un diseño favorable a un régimen democrático? La clave está precisamente en los actores que las diseñaron, reformaron y contribuyeron a consolidarlas como instituciones fuertes. En este punto, también vale la pena evaluar el papel de la oposición en contextos como el anterior en mención, considerándola como “la unión de personas o grupos que persiguen fines contrapuestos a aquellos individualizados y perseguidos por el grupo o por los grupos que detentan el poder económico o político o que institucionalmente se reconocen como autoridades políticas, económicas y sociales respecto de los cuales los grupos de [oposición] hacen resistencia sirviéndose de métodos y medios constitucionales-legalistas o ilegales y violentos” (Zucchini, 2008). Por otro lado, es también necesario evaluar tanto la existencia de oposición como las circunstancias en las que interactuó con un ejecutivo hegemónico, teniendo en cuenta que:

*“An erosion of our third dimension of democracy has triggered a negative trend in democratization. Negative trends in democratization have been particularly acute in countries where presidents consistently attempted to concentrate power, undermining*

*opposition parties and independent institutions with potential to hold them accountable”* (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013, p. 267)

Reiteramos que el contexto podría ser fundamental (Nohlen, 2006) para definir cómo se diseñó la institución y con qué fines (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013) observando la situación que enfrentaban los actores involucrados (Aguilar Camín, 2012; Krauze, 2001; Meyer, 2013), en este caso, durante un periodo de transición (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; G. O’Donnell & Schmitter, 1986; Parbellini, 2012) cuyo proceso de desarrollo ha sido ampliamente documentado (Benítez Manaut, 2001; Córdova Vianello, 2008; Labastida Martín del Campo & López Leyva, 2004; Medina Peña et al., 2010; Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005; Woldenberg et al., 2011).

## 1.5 Conclusiones del Capítulo 1

A manera de conclusión general a este capítulo, repasemos los hallazgos principales:

- Que el contexto en que se crea o se modifica la institución es de vital importancia para el análisis institucional. Esto se debe principalmente a que los actores no solo cambian a cada momento, sino que también lo hacen las reglas que operan, por lo que se asume que las decisiones se verán afectadas en función de qué reglas se observen en el momento determinado.
- Que el tipo de régimen que prevalece en el momento en que se diseña una institución es relevante. Se sabe que a partir de cómo se accede y ejerce el poder, puede determinarse qué actores son los más destacados en un momento histórico determinado, lo que facilita comprender entre otras cosas, la naturaleza misma de las instituciones en cuyo diseño participan.
- Que las *transiciones* son procesos y el término no debe ser confundido con el de “alternancia”. Además, es factible afirmar que las *transiciones* se rigen por reglas formales e informales, por lo que cualquier nuevo marco normativo independientemente de su origen terminará afectando el resultado final de un proceso de esta naturaleza. Por ello, es indispensable entender las características de estas *reglas* o, en este caso, instituciones para comprender cómo estas pudieron influir en el proceso de transición.
- Que es importante diferenciar entre los distintos tipos de instituciones no solo por sus características, sino para comprender cómo se relacionan. Esto principalmente porque, si bien entendemos los efectos que pueden

tener las instituciones débiles y cuál puede ser su origen, es necesario esclarecer si la Fiscalía electoral y el TVC fueron diseñados para fallar, esto de acuerdo con la teoría vigente.

- Que con base en lo revisado, es factible sustentar la afirmación anterior porque como se expone, los actores políticos más importantes tienden a influir en el diseño y el funcionamiento de las instituciones, plasmando en ella sus intereses. Asimismo, la teoría respalda la existencia de instituciones diseñadas para fallar y persuadir a la sociedad haciendo creer a la mayoría que son necesarias, justificando su existencia y otorgándoles legitimidad aunque los resultados sencillamente no satisfagan los fines para los que supuestamente se crearon.
- Que lo anterior se da especialmente en regímenes en que el poder recae en un solo actor, por lo que es necesario revisar los pormenores del mexicano en el periodo de estudio. Esto es importante porque actores de este tipo tendrán mayores oportunidades de plasmar en las instituciones aquellas características que satisfagan sus intereses, lo que se suma a la posibilidad de utilizar esa misma institución para persuadir a los opositores.
- Que las instituciones, aunque sean débiles, condicionan la actuación de los actores porque estos podrían buscar la manera de no cumplir la norma. Esto será mucho más fácil de lograr si la institución es débil porque, en algunos casos, estaría diseñada precisamente para permitir el comportamiento que en el papel pretenden inhibir.

- Que las instituciones informales, como aquellas que ayudan a mantener el apoyo de las clientelas políticas y los acuerdos tras bambalinas que se realizan entre actores, o como referimos anteriormente, concertaciones o “acuerdos de caballeros”, son muy importantes porque tienden a degradar el funcionamiento de otras. Dicho fenómeno es particularmente peligroso en el ámbito legislativo porque, como se expuso, la presencia de clientelas políticas puede minar el principio de representación.

Considerando que las instituciones son *reglas* y ellas condicionan el comportamiento de los actores políticos, las instituciones débiles al no ser observadas pueden hacer menos efectiva la labor de otras instituciones formales en el mismo ámbito de acción, en este caso, las electorales. Por otro lado, según la teoría disponible, es posible que los actores de mayor influencia inserten este tipo de instituciones para establecer reglas alternativas que no se expresan en el papel, pero que pueden ser vistas e interpretadas a partir de un análisis profundo de las reformas, las instituciones que diseñan, las coyunturas políticas y las acciones que emprenden, todo a la luz del contexto en que toman decisiones entendiendo que estas son capaces de influir en el desarrollo de un proceso en marcha. Teniendo esto como cierto, podemos afirmar que instituciones de estas características tienen una doble función: la de permitir conductas formalmente previstas como ilegales, además de persuadir a la oposición y la sociedad para que estas nuevas reglas sean aceptadas, por lo cual, lo que resta es entender quién o quiénes se beneficiaron de estas reglas y por qué existen. En el Capítulo 2 exploraremos la historia del periodo de estudio para exponer los pormenores el proceso de tal manera que se puedan contrastar los datos e información obtenida con el marco teórico plasmado aquí.

## Capítulo 2. El origen de la debilidad institucional de la Fiscalía electoral y el Título Vigésimo Cuarto en materia de delitos electorales

La historia de México hacia finales de siglo XX suele abarcar estudios sobre la legislación mexicana en materia electoral por su gran importancia política, además de concentrarse en los procesos históricos y coyunturas políticas en que se dieron cambios a la legislación. En dichos trabajos abundan las reflexiones sobre su alcance de cara a la alternancia en el gobierno federal, destacando el papel de la oposición y la del partido que “postuló” a los gobernantes federales mexicanos del más alto nivel – aunque, en realidad esa tarea era casi exclusiva del Ejecutivo Federal (Garrido, 1993)– de forma ininterrumpida desde su creación hasta el año 2000: el Partido Revolucionario Institucional.<sup>29</sup> Si bien no participaba en la designación de los candidatos a cargos de elección popular, su importancia histórica no puede ponerse en duda independientemente de ideologías políticas o preferencias electorales. Sin embargo, aquello que se destaque del siglo XX mexicano depende en gran medida de la óptica con que se observe:

“En 1940 la Revolución mexicana podía enorgullecerse de haber creado nuevas instituciones económicas y políticas, una red de carreteras, buenas obras de irrigación, miles de escuelas [e] innumerables servicios públicos [, no obstante] los presidentes [de la república] seguían ejerciendo un poder absoluto, aunque no era vitalicio. [...] La cosecha democrática era más bien escasa [, la] legitimidad del nuevo Estado no provenía de las urnas sino de las legendarias balas de la Revolución.” (Krauze, 2001)

---

<sup>29</sup> El partido actual transcurrió por algunos cambios que lo moldearon hasta su forma actual. Aunque el partido político fundado por Plutarco Elías Calles en 1929 fue el Partido Nacional Revolucionario, y el General Lázaro Cárdenas aprobó cambios a los documentos y estatutos del que entonces se transformó en Partido de la Revolución Mexicana en 1938, no fue sino hasta 1947 que propiamente se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional. (Hernández Rodríguez, 2016)

No es un secreto que durante sus mejores años el PRI gozaba de omnipresencia en México aunque de ninguna manera era una institución omnipotente: *el poder* no era necesariamente algo que ostentara el partido como tal; su subordinación a la figura presidencial (Garrido, 1987) aún en su posición de maquinaria electoral infalible y de *semiconductor* de aspiraciones políticas que lo mantuvo en la cumbre de los privilegios, demostraba que *el poder* se encontraba en otro lado y que se ejercía a discreción con la batuta del diseño institucional, así como el control virtualmente total sobre el resto de las instituciones que se crearon o desarrollaron a lo largo de la historia del país, incluyendo aquellas que la Constitución ha previsto como contrapesos al Ejecutivo Federal (González Casanova, 2013; Krauze, 2001; Woldenberg, 2012b). De aquella figura presidencial o, *ejecutivo hegemónico* (Pérez-Liñán, Anibal; Schmidt, Nicolás; Vairo, 2019) no solo quedan vestigios y anécdotas, sino prácticas e instituciones que a poco más de treinta años de aquel periodo de reformas de los años 90, persisten como legado y amenaza de un giro repentino al pasado autocrático que todavía hoy no terminamos de vencer.

Está claro que la ausencia de contrapesos y controles era, justamente, el problema principal que volcaba la balanza hacia uno de sus lados (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004; G. O'Donnell, 1994) y condicionaba<sup>30</sup> la relación entre el Poder Ejecutivo Federal y el resto de las instituciones, con particularidad sobre los poderes Legislativo y Judicial. La *hegemonía del presidente* en aquella época se manifestó en la debilidad institucional del Título Vigésimo Cuarto en materia de delitos electorales y la Fiscalía electoral, vástagos no reconocidos del Ejecutivo Federal cuyo origen se remonta a una década plagada de reformas y son fruto de su dominio en el Estado mexicano. Dichas instituciones debutaron por

---

<sup>30</sup> Ver apartado 1.2 del Capítulo 1.



separado en contextos muy distintos: el primero probablemente producto de la presión ejercida por los partidos opositores que se hicieron de un número importante de escaños en la elección de 1988 y de la “cesión de terreno” por parte del entonces Presidente de la República. La Fiscalía electoral, por otro lado, nació en el seno del Instituto Nacional Electoral como propuesta de la Secretaría de Gobernación, cuando el gobierno de Carlos Salinas disfrutaba de una amplia mayoría oficialista en el Congreso (Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005, p. 224) aunque con todo el aval opositor<sup>31</sup> en un contexto político muy complejo: en enero de 1994 a pocos días de iniciado el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, recién entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y con una elección presidencial en puerta que pondría a prueba el relativamente nuevo marco institucional especializado en comicios federales.

Se afirma a lo largo de esta investigación que observar el contexto es fundamental para comprender o explicar no solo a las instituciones sino el comportamiento de los actores políticos. Aquellos involucrados en la gestación de la Fiscalía, tenían pocas alternativas y se vieron obligados –o quizás, no– a ceder ante la moción muy probablemente de origen presidencial para crear un órgano con sus características. Por ello, para referirse al periodo de cambios suscitados durante la década de los años 90 es fundamental destacar el papel de la oposición, ya que contribuyó activamente en momentos específicos de ese periodo a la creación de las nuevas instituciones electorales en México y a la modificación de otras a

---

<sup>31</sup> La primera mención oficial que se conoce de la Fiscalía electoral data del 27 de enero de 1994, cuando en sesión extraordinaria del Instituto Federal Electoral por la toma de posesión del entonces Secretario de Gobernación, el Doctor Jorge Carpizo McGregor como Consejero Presidente del referido órgano, se dio lectura a un Acuerdo firmado por los dirigentes nacionales de todos los partidos políticos y sus candidatos a la Presidencia de la República en que se destacaba la “posibilidad” de crear un “Fiscal especial” para perseguir delitos electorales. La información consta en el Acta correspondiente a dicha sesión y se revisará con mayor detalle más adelante.

partir de la *consolidación* de una *pluralidad política real* con los partidos políticos como piedra fundamental y *motor* de la *transición democrática mexicana* (Woldenberg et al., 2011:148). Pero aún si es notable la fuerza que la oposición fue adquiriendo con el paso de los años y que con ello logró hacer frente a la hegemonía del Poder Ejecutivo Federal, sus números en el congreso no siempre fueron suficientes para ejercer un contrapeso efectivo al oficialismo, por ejemplo, con el origen del Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal y en el año en que se creó la Fiscalía electoral,<sup>32</sup> por lo que se debe hacer énfasis en que los acuerdos con el oficialismo no necesariamente se dieron en apego estricto a lo formalmente establecido.

Anteriormente se expuso que debido a la escasa credibilidad que prevalecía entorno a las instituciones electorales creadas a principios de los años 90, los actores políticos involucrados recurrieron a alternativas informales denominadas *concertaciones*, que constituyeron acuerdos entre las élites políticas del oficialismo y el Partido Acción Nacional hasta que las resoluciones sobre disputas electorales *fuera creíbles* (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004:729), lo cual deja entrever que aunque no hubiese confianza en las instituciones originadas de los *acuerdos formales* entre las partes en pugna, por algún motivo parecía más fiable pactar *honorablemente entre caballeros*. Considerando lo expuesto en el apartado 1.4, la existencia de este tipo de mecanismos puede ser crucial para comprender algunos de los procesos que se describirán y explicarán en el presente capítulo de esta investigación en lo que se refiere al TVC y, por supuesto, a la Fiscalía electoral, ya que la presencia y características de *instituciones informales* puede condicionar el funcionamiento

---

<sup>32</sup> La Cámara de Diputados tenía mayoría oficialista luego de la elección intermedia de 1991 (Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005).

de las *instituciones formales*.<sup>33</sup> Si bien esta investigación no tiene por objetivo explicar en profundidad *la realidad política* que prevaleció en México a finales de los años 80 y primera mitad de la década de los 90, es preciso destacar una vez más la importancia del contexto en el diseño de las instituciones y luego en el tipo de régimen,<sup>34</sup> por lo tanto, es imprescindible exponer, aunque de manera muy breve, el contexto en el que se desarrolló la elección de 1988, año en que además comenzó el proceso de transición según los términos establecidos en el Capítulo 1,<sup>35</sup> pero además se debe plasmar cuál era el contexto después de dicha elección, así como el que imperó después de las intermedias de 1991 y por supuesto, lo acontecido el fatídico año de 1994 antes y después de los comicios federales. Es necesario aclarar por qué el periodo de revisión comienza en 1988 y además por qué se afirma que el proceso de *transición* a que nos referimos ampliamente, inicia luego de las elecciones de ese año.

En esta investigación se da por sentado que el proceso de transición se inicia con la ruptura del PRI en dos facciones principales,<sup>36</sup> algo que se expondrá con mayor detalle en el siguiente apartado. Si bien las diferencias entre ellas se hicieron visibles ya desde principios de 1987 (Garrido, 1993, p. 63), la consolidación de una como oposición al oficialismo se dio después de las elecciones federales de 1988 (Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005, p. 224; Woldenberg et al., 2011), considerando que la intensidad de los cuestionamientos al régimen posrevolucionario en ese momento no tenían precedentes (Peschard, 1993) que en

---

<sup>33</sup> Ver apartado 1.4

<sup>34</sup> Ver apartado 1.3

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> Mainwaring y Pérez-Liñán (2013) exponen que para la caída de un régimen autoritario se tiene como prerrequisito la existencia de dos bandos contrapuestos en pugna por el poder. La ruptura del PRI en dos facciones representa el momento en que se da esa división formalmente para competir por la Presidencia por la vía electoral y, por lo tanto, se asume que el proceso de transición inicia de forma intempestiva con la separación de ambas partes.

buena medida provenían de la sociedad (Aguilar Camín, 2012), y que era perceptible la utilidad que veían en ellos antiguos miembros del PRI con respecto a la política neoliberal de la administración de Miguel De la Madrid. Asimismo, que en septiembre de ese año, Carlos Salinas de Gortari como presidente electo de aquella elección tan controvertida, convocó a debatir sobre cuatro temas que seguramente preocupaban a la opinión pública: a) aliviar la carga que representaba la deuda externa, b) fortalecimiento de la organización y participación ciudadanas, c) seguridad, y d) programas sociales para enfrentar la pobreza (Woldenberg et al., 2011, p. 213).

Si bien esa facción opositora pudo separarse del partido por “diferencias ideológicas” (Hernández Rodríguez, 2016), conformaron su propia coalición y luego competieron como oposición en las urnas en 1988, parece más probable que se haya tratado de una simple pugna por el poder (Garrido, 1987, 1993). Es importante resaltar este hecho porque esas diferencias al interior del partido pudieron significar de forma muy general que el cambio político en México se fue forjando a la par de un “viraje” hacia la abolición del Estado benefactor (Aguilar Camín, 2012, pp. 38, 39). Considerando que los votantes mexicanos, por un lado, son motivados por el mecenazgo y la compra de votos, y por otro por el desempeño del gobierno, aspectos ideológicos y expectativas de violencia política (Magaloni, 2006, p. 151), es natural que ambos grupos políticos en pugna por el poder tuvieran muy clara la necesidad de proveer recursos por alguna vía, incluyendo la *compra de votos* por ejemplo desde de la implementación de programas sociales como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que existió de 1989 a 1994, y que ese mecanismo fue fundamental en años anteriores para mantener o incrementar la legitimidad y las simpatías electorales hacia el oficialismo en determinados sectores de la población. Pero además existían demandas por una auténtica democracia provenientes de otro estrato, por lo que era preciso hallar un modo

de hacer un sistema de elecciones más *creíble* considerando que la urbanización, pudo significar que ese sistema de *compra de votos* fuera también cada vez menos efectivo sobre todo entre las clases medias (Aguilar Camín, 2012; Magaloni, 2006, p. 122). Es factible señalar que en ese escenario fuese fundamental la existencia de mecanismos que permitieran el condicionamiento y la compra de votos a la sombra de las instituciones formales encargadas de tutelar el ejercicio del sufragio, que simulaban una funcionalidad ante la opinión de las clases medias.<sup>37</sup> En otras palabras, se afirma categóricamente que el diseño de las instituciones surgidas en el periodo que en el presente texto se identifica como *transición*, favorecía deliberadamente al Partido Revolucionario Institucional y luego entonces, a los intereses electorales del entonces titular del Poder Ejecutivo Federal.

Un breve vistazo al contexto permite percibir un claro ejemplo de ello en el entonces Instituto Federal Electoral y su estrechísimo vínculo con la Secretaría de Gobernación durante la primera mitad de la década de los 90, mismo que terminó por disolverse en 1996 permitiendo un gobierno sin mayorías en 1997 y la alternancia en el Ejecutivo Federal en el año 2000 (Córdova Vianello, 2008; Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005; Woldenberg et al., 2011). Si bien es posible tildar los resultados de las reformas de los 90 como logros estrepitosos de la oposición y en otras como “concesiones” o hasta “dádivas” por parte del Ejecutivo Federal según la óptica de quien lo mire, existen razones para considerar que la autonomía del Instituto resultó de una “guerra de trincheras” entre la oposición y el oficialismo durante el desarrollo del proceso de *transición* que culminó con los comicios de 1997 (Labastida Martín del Campo & López Leyva, 2004).

---

<sup>37</sup> Ver Capítulo 3.

Asimismo, está claro que las reformas en materia electoral de los años 90 constituyeron parte fundamental del proceso de *transición*, ya que si bien no necesariamente la propiciaron, permitieron el fortalecimiento de la oposición frente al Ejecutivo Federal y con ello detonar el proceso (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013, p. 122) que implica en general, una redistribución del poder y el paso de un régimen en el espectro del autoritarismo a uno marcadamente más competitivo en el plano electoral (Labastida Martín del Campo & López Leyva, 2004). Si bien podemos especular que esa redistribución de poder se hizo manifiesta cuando los otrora Instituto Federal Electoral y Tribunal Federal Electoral obtuvieron la autonomía con respecto al Ejecutivo Federal hacia el final de ese proceso de *transición* cuando se consolidaron como Órgano Constitucional Autónomo y parte del Poder Judicial Federal respectivamente, se hace imprescindible resaltar que en el caso de la Fiscalía electoral eso no ocurrió así y permanece vinculada al Ejecutivo Federal hasta nuestros días. Por ello, si bien las preferencias de los *actores* por algún tipo de régimen son definitivas en su configuración (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013, p. 122) y considerando que la *transición* fue gestada en buena medida en las altas cúpulas del oficialismo, no está claro si las motivaciones que impulsaron al Ejecutivo Federal a negociar la apertura a la competencia política con las élites políticas opositoras en esa “guerra de trincheras” después de la elección de 1988, fueran genuinamente democratizadoras.

Por otro lado, si bien resulta factible tomar en cuenta que la elección de 1988 representa el colapso de un modelo electoral sentado en 1977 porque la elección presidencial de 1988 “*no había sido fuente de certeza sino de confusión, inconformidad y discordia*” (Woldenberg et al., 2011, p. 212), que la crisis política resultante era ineludible y obligó al oficialismo a negociar con otros actores políticos el cambio de las “*reglas del juego*” electoral para *dotar de mayor credibilidad* a todo lo relacionado con el acto de sufragar, es necesario

subrayar que la transición coincide con la puesta en marcha de una nueva estrategia económica seguida en el país por lo menos desde 1988 (Peters, 2000) que derivó en la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte el 1 de enero de 1994, y quizá pueda asumirse que existió cierta influencia extranjera con la suficiente fuerza como para generar algunos cambios significativos en el país, considerando que un empuje de esa naturaleza puede ser un factor importante para la democratización (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013). Si sumado a lo expuesto anteriormente se considera el cambio en las preferencias electorales en el ocaso del régimen (Aguilar Camín, 2012; Bravo Ahuja Ruiz, 2010), es posible señalar que el proceso de transición al que se alude entraña acciones que van más allá de la *cesión de espacios* y que su desarrollo fue mucho más complejo de lo que aparenta.

En resumen, la situación política, económica y social que el país enfrentaba hacia el inicio de la transición iniciada con la ruptura del partido oficial en dos facciones principales y el proceso de reformas desencadenado luego de la elección presidencial de 1988, configuraron un escenario<sup>38</sup> muy complejo que condicionó la relación hegemónica de poder entre el Ejecutivo federal, el Legislativo y la oposición que persistía en aquella época –y quizá perdura–, pudo propiciar la existencia de *instituciones débiles* (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020) como la Fiscalía electoral o el debilitamiento sistemático de otras,<sup>39</sup> como en el caso del Título Vigésimo Cuarto en beneficio del oficialismo en el plano electoral. El presente Capítulo pretende abordar estas cuestiones desde un enfoque integrador cuya intención es mostrar una vista panorámica de los hechos históricos y políticos

---

<sup>38</sup> “Escenario” según se expone en el Capítulo 1.

<sup>39</sup> Esto en referencia particularmente a los señalamientos que hizo Álvaro Bunster con respecto a los cambios realizados al TVC con la reforma de 1994.

que moldearon el sistema electoral actual y parecen dar cuenta, en conjunto, de la hegemonía del Poder Ejecutivo Federal y las condiciones específicas que le permitieron crear instituciones débiles o debilitar algunas de las existentes, a veces con aval formal de la oposición.



## 2.1 La carrera por la presidencia en 1988. La hegemonía ejecutiva, la *corriente democrática* del partido oficial, la oposición fortalecida y las clientelas políticas.

La historia de nuestro país está plagada de pugnas por el ejercicio del poder con orígenes muy diversos que abarcaron todo el siglo XX, centuria destacable por un periodo de estabilidad y progreso principalmente en el México posrevolucionario cuya historia pudo iniciar con la llegada del Partido Nacional Revolucionario al ejercicio del poder en 1929, y que esencialmente representó el origen político de la gran mayoría de los gobernantes y legisladores tanto a nivel federal como local en México hasta el año 2000 (Hernández Rodríguez, 2016). Es fácil distinguir en la teoría que se trató de un régimen autoritario con Poder Ejecutivo hegemónico (Pérez-Liñán, Anibal; Schmidt, Nicolás; Vairo, 2019) cuyas características han sido ampliamente documentadas (Garrido, 1993; González Casanova, 2013; Hernández Rodríguez, 2016; Labastida Martín del Campo & López Leyva, 2004; Magaloni, 2006; Meyer, 2013). El PRI, como partido de Estado (Garrido, 1987) tuvo la característica de sumar, en el momento de su creación, a todas –o la mayoría– las fuerzas políticas que participaron de la Revolución hasta consolidarse como la única alternativa electoralmente viable.<sup>40</sup>

Cuando se habla del Partido Revolucionario Institucional y su relevancia histórica por cuanto las reformas electorales interesan a esta investigación, se debe tener claro que nació como una institución subordinada al poder del Estado (Garrido, 1987; Hernández Rodríguez, 2016; Medina Peña, 2014), sin embargo, a pesar de su vinculación directa con el ejercicio

---

<sup>40</sup> Para Hernández Rodríguez (2016) el Partido Revolucionario Institucional no nació para alcanzar el poder sino para retenerlo y dicho objetivo “fue determinante en su evolución porque no sólo lo subordinó al poder, restándole autonomía y capacidad de adaptación, sino que hizo del partido un instrumento al servicio de los intereses y necesidades políticas, pero también sociales, del Estado.”

del poder en el México debe observarse en una dimensión distinta a la del Poder Ejecutivo y el Legislativo federales. Lo anterior no implica que los procesos políticos que involucran a estas tres instituciones tuvieran orígenes y resultados independientes: muy por el contrario, las tres mantuvieron una relación tan compleja como estrecha durante varias décadas y ese vínculo triple tuvo un impacto decisivo en la configuración del sistema político-electoral mexicano actual. Por otro lado, es fundamental destacar el papel de la oposición en México en su forma de partidos políticos como *alternativas electorales* desde la reforma de 1977. Para esta investigación, se propone el concepto de “oposición” visto desde una perspectiva más amplia considerando la complejidad que entraña, definiéndola, primeramente, según se expuso en el primer Capítulo.<sup>41</sup>

Desde la perspectiva de una división tripartita del poder que aplicaría al caso mexicano, es posible resaltar el papel de la oposición desde *el parlamento* cuya característica de fundarse en un principio de representación (Cotta, 2008) que no necesariamente es o debe ser afín a una autoridad central que ejerce el poder; incluso, puede manifestarse en la forma de partidos políticos. Pero el enfoque evocado aquí invita a considerar a la oposición no solo en los canales convencionales, sino como un fenómeno que puede darse al interior de cada uno de los bandos en pugna, lo que permite especular sobre la imposibilidad de una integración ideológicamente monolítica y, por lo tanto, la existencia de disidentes al interior de cada grupo. Así pues, se hace necesario tomar en cuenta que los *actores*<sup>42</sup> involucrados en

---

<sup>41</sup> Ver página 71.

<sup>42</sup> En el Capítulo anterior se señala que para esta investigación los actores son considerados en los mismos términos de Mainwaring y Pérez-Liñán quienes se concentran en organizaciones, movimientos organizados – en ambos casos líderes y seguidores–, partidos políticos fuertes o con presencia electoral y presidentes (2013, p. 31). Esencialmente parece factible afirmar que, en casos como el mexicano, sería natural la existencia de desacuerdos al interior de cada uno de los grupos e incluso de una confrontación con el Poder Ejecutivo Federal, por lo que existen al menos dos cuestiones importantes que se desarrollarán a lo largo de este apartado.

las decisiones políticas tiendan a defender a ultranza sus propios intereses, hecho relevante si se considera que las preferencias –democráticas o no– de cada uno son fundamentales para definir el diseño de las *instituciones formales* (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; Nohlen, 2016a) por lo que identificar las posturas de cada uno es crucial para explicar los resultados de cada una. Asimismo, se deben considerar los conflictos que se originaron al interior del partido principalmente por la no existencia de un cauce institucional efectivo para desahogar disputas especialmente por el acceso a la posibilidad del ejercicio del poder (Prud’Homme, 2010; Rodríguez Kuri & González Mello, 2010) hecho de especial importancia cuando se considera la existencia de limitaciones a las libertades políticas en general.

Por lo anterior el presente apartado se ocupará no solo de especificar cómo surgió y se fortaleció la oposición en este contexto, sino de exponer cuál era su relación con el Ejecutivo Federal, y qué aportó a la creación de instituciones considerando en todo momento, el contexto específico por su importancia en el diseño institucional (Nohlen, 2006; Ortiz Ortiz, 2006), asumiendo que en las transiciones o por lo menos la caída de los regímenes autoritarios existe la posibilidad o incluso la necesidad de la negociación como medio principal que hace viable la participación de las élites políticas, fundamental en un proceso de ese tipo (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; Martínez Báez, 2014; G. O’Donnell & Schmitter, 1986; Parbellini, 2012; Prud’Homme, 2010). Pero además, se debe establecer el peso específico de cada actor político, ya que esto es crucial para comprender el diseño institucional tomando en cuenta que a mayor su influencia, mayor es la posibilidad de ver satisfechos sus intereses a través del diseño institucional (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; Nohlen, 2016a; Ortiz Ortiz, 2019; Pérez-Liñán, Anibal; Schmidt, Nicolás; Vairo, 2019).

### 2.1.1 Los disidentes del partido oficial y su pugna con el Ejecutivo Federal.

Para desahogar lo expuesto en el apartado anterior, se expone en primer lugar que el Partido Revolucionario Institucional, históricamente sometido al Poder Ejecutivo federal (Garrido, 1987) experimentó dificultades políticas entre sus filas que generaron una división de cara a los comicios federales de 1988 que enfrentaron a dos de sus facciones principales en la elección presidencial de ese año (Hernández Rodríguez, 2016), aunque no fue la primera vez y, con cada ocasión, el PRI perdió votos;<sup>43</sup> cabe además considerar el declive paulatino del partido en las preferencias electorales, y que el oficialismo daba claras muestras de estar al tanto de la situación, por ejemplo, con la reforma de 1986 que se llevó a cabo entonces probablemente porque ya estaba previsto el efecto político de la crisis económica por la que atravesaba el país, e impactaba en los avances que se dieron con la reforma de 1977 y la ley electoral de 1978 que entre otras cosas aclaraban el panorama con respecto a las prerrogativas a los partidos políticos mientras que estas quedaron definidas en el Código del 86 “con vaguedad” (Medina Peña, 2014, p. 306,428,429; Prud’Homme, 2010, p. 201), por lo que puede interpretarse que los intereses de la élite gobernante en aquel entonces eran más afines a mantener el poder que democratizar y esta tendencia también era visible al interior del PRI (Garrido, 1993).

---

<sup>43</sup> Si bien el cambio de la sociedad fue un factor importante para la democratización al contrario del desempeño del régimen incluso en el ámbito económico (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013) considerando la crisis durante la gestión de Miguel De la Madrid (Medina Peña, 2014), como parece constatar el apoyo electoral que el PRI recibió en la elección presidencial de 1982 y las intermedias de 1985 (Magaloni, 2006), el número de votos que el PRI recibió en elecciones posteriores a 1988 –pese a que la tendencia se mantuvo a la baja después de 1976 y con la excepción de la elección de 1991– cabe destacar que las divisiones entre las élites políticas al interior del partido también coincidieron con una reducción en el número de votos recibidos por el PRI en 1940, 1946, 1952 y 1988 (Magaloni, 2006:83-84).

Y es que si bien es cierto que esas dificultades políticas pueden abordarse de múltiples maneras, a menudo son erróneamente etiquetadas como *diferencias ideológicas* entre dos bandos principales en disputa, ya que su divergencia principal era respecto a la figura del Estado benefactor. Esta *diferenciación ideológica* significa que estos grupos principales sean etiquetados como *el PRI tradicional*, facción que defendía el *statu quo*, y *los tecnócratas* que promovían un cambio en el estilo en la gestión gubernamental que implicaba entre otras cosas la eliminación de los apoyos sociales como prioridad estatal (Hernández Rodríguez, 2016), cada uno *buscando imponer su propia visión de progreso*. Sin embargo, como ya dijimos, esa etiqueta parece ser errónea. Esto puede corroborarse mediante un análisis político más profundo, que da como resultado que la división del partido oficial se debió no a otra cosa que una disputa por el poder. Para sustentarlo, partimos de exponer que las *diferencias* se agravaron durante la gestión de Miguel De la Madrid, a quien “le tocó presidir un viraje total en [materia económica], aunque no lo afrontó abiertamente desde el principio sino a partir de 1985; [los] ajustes que se produjeron en el terreno económico fueron, a la vez, el inicio de la ruptura con el pasado y la preparación para el tránsito a un nuevo estado más acorde con la evolución económica internacional” (Medina Peña, 2014). Además, el énfasis en *lo ideológico* no retrata una fracción muy importante de los hechos, pues implica pasar por alto las reglas no escritas mediante las cuales el titular del Poder Ejecutivo en turno tenía el derecho de elegir sucesor, especificar a los candidatos al resto de los cargos de elección popular e impedir a otros potenciales buscar abiertamente las candidaturas, *institución informal*<sup>44</sup> que data de los años 40 y 50 del siglo XX, cuando líderes priistas que rompieron dichas reglas sufrieron derrota y marginalización mientras que aquellos que seguían las reglas

---

<sup>44</sup> Concepto referido en el apartado teórico de este trabajo de investigación.

eran “recompensados con mejores puestos” (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004; Langston, 2003).

Una década después de iniciado el proceso de liberalización en 1977, el mismo fenómeno de acaparamiento del poder se daba en detrimento de actores que habían perdido (o quizá nunca habían accedido) a la posibilidad de ejercer el poder, pero la sucesión en 1988 parecía que sería diferente por la crisis económica que prevalecía en aquella década. Sin embargo, la reforma electoral en 1986 que pretendía frenar los efectos electorales de esa crisis, supuso un retroceso con respecto a lo conseguido con la LOPPE como el proceso de credencialización, con lo que se acentuaban las actitudes del ex Presidente De la Madrid que terminarían por impedir el regreso al poder de las élites políticas *a favor del desarrollismo* junto con sus *tácticas* que ayudaban en cierta medida a mantener la estabilidad política en el país (Garrido, 1993; Hernández Rodríguez, 2016; Medina Peña, 2014). En otras palabras, para explicar la división del PRI antes de la elección federal de 1988 se deben considerar los mecanismos arbitrarios que impidieron a algunos de sus miembros alcanzar cargos de elección popular por la vía democrática, es decir, la *no apertura* de espacios necesaria para la competencia política dentro del partido (Garrido, 1993).

Se debe considerar también que pese a que había sectores de la población que demandaban la *democratización* de las vías de acceso al poder, que no eran nuevas y se dieron en contextos de gran conflictividad (Medina Peña, 2014, p. 245,260; Woldenberg et al., 2011, p. 149), la década anterior a la elección de 1988 ya existían voces priistas que precisamente reflejaban esa misma tendencia, y esto pudo ser visible en un discurso pronunciado por Antonio Martínez Báez en homenaje a Morelos en enero de 1976, ante la presencia de José López Portillo cuando era candidato único a la Presidencia de la República:

“Todos los que fervorosamente asistimos a esta ceremonia, estamos seguros y confiados en que el ilustre candidato a la Presidencia de la República, quien honra de manera tan distinguida a nuestro héroe epónimo, hará realidad en su próximo gobierno las palabras finales del último documento del creador de nuestras instituciones nacionales: [citando a Morelos] ‘Nuestro sistema de gobierno, habiendo comenzado, como era natural, por los más informes rudimentos, se ha ido perfeccionando sucesivamente [...] Con el transcurso del tiempo, recibirá modificaciones y mejoras a medida que nos ilustre la experiencia; pero nunca nos desviaremos una sola línea de los principios esenciales que constituyen la verdadera libertad civil’” (Martínez Báez, 2014, p. 50)

Considerando que la reforma de 1977 constituyó un cambio *desencadenante* de un intenso periodo de reformas con particular énfasis en la década de los 90 (Córdova Vianello, 2008, p. 655; Woldenberg et al., 2011, p. 149), el discurso de Martínez Báez dejaría entrever que, al menos en la mente de una fracción priista, era deseable la búsqueda por la consagración de mecanismos democráticos en México, y que posiblemente se pedía su consolidación no solo para el país sino como parte de los propios lineamientos del partido. Si bien esta interpretación podría parecer generalizadora, lo cierto es que una “corriente democrática” al interior del partido se manifestó al iniciar la carrera presidencial hacia 1988, poco más de diez años después de ese discurso en abril de 1976. Dicho de otro modo, se asume que la división en el PRI se dio principalmente por una pugna por el poder considerando las dificultades que enfrentaba la facción opositora al oficialismo en sus aspiraciones de acceder a cargos de elección popular por la vía democrática (Garrido, 1993)

Con lo anterior, puede decirse que la gestación del proceso de transición ocurrida luego de los comicios de 1988 abarcando buena parte de la década de los 90, se inició al

interior del partido a causa de la pugna por el poder o el acceso a su ejercicio por una vía democrática, pero considerando otro aspecto fundamental que se desahogará más adelante: la *noción de la importancia* de los mecanismos de *compra de votos* para legitimarse y mantenerse en el ejercicio del poder como protagonista. Esto implica que no debe ignorarse el papel de las clientelas políticas en esta ecuación y en cómo ellas contribuyeron a mantener al PRI en el poder (Magaloni, 2006, Chapter 4), ya que:

“A lo largo de casi cinco decenios contados a partir de la segunda posguerra, la operación del proyecto estatista había implicado una trabazón de arreglos, acuerdos y acomodos entre su protagonista, el Estado, los diversos sectores sociales y las corporaciones políticas que habían concurrido a hacerlo posible.” (Medina Peña, 2014)

Pese a esto, cabe señalar que hubo un descenso paulatino del PRI en las preferencias electorales, y esto es comprobable si se estudian los resultados de las elecciones presidenciales a lo largo de varias décadas (Magaloni, 2006). Dicho fenómeno pudo agravar aún más la *división*. Esto principalmente porque, aunque hay una excepción de un marcado repunte registrado en el año de 1976, se sabe que *el declive* comenzó a partir de la década de los años 60 (Bravo Ahuja Ruiz, 2010; Magaloni, 2006), y ello por supuesto debió despertar preocupación entre los miembros del partido. Sin embargo, hay que considerar que en aquel año solo se presentó José López-Portillo como candidato a la Presidencia de la República por el Partido de la Revolución Institucional sin competencia opositora. No obstante con los resultados de la elección de 1982 se observó un nuevo descenso con respecto a las presidenciales anteriores (Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005, p. 217) por lo que es probable que la preocupación haya agravado todavía más las disputas internas en el partido, ya que la situación implicaba que eventualmente el PRI podría dejar de ser la plataforma



política ideal para alcanzar y ejercer el poder. Además, las elecciones de 1988 se perfilaban muy complejas por motivos económicos y las estrategias de gestión neoliberal, algo que el propio Miguel De la Madrid había anticipado con los cambios a la legislación antes referidos. En suma, las condiciones políticas antes de la elección de 1988 estaban configuradas para el desastre electoral para el partido oficial, por lo que conociendo las costumbres tan arraigadas en el ejercicio del poder y el modo en que se buscó detener ese proceso de degradación, pudo incluso preverse que el resultado, cualquiera que fuese, de ninguna manera sería adverso al oficialismo.

Como conclusión a este apartado, cabe señalar que la ruptura entre las dos facciones principales del PRI, considerando los motivos expuestos, se trató de una pugna por el poder y no una disputa de corte ideológico. En otras palabras, si bien las prácticas informales significaron la imposibilidad de alcanzar candidaturas a cargos de elección popular por la vía democrática y sin aprobación del Poder Ejecutivo Federal, y que ello, con certeza generaba malestar y frustración en todas las filas del partido (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004; Langston, 2003; Medina Peña, 2014), el marco legal vigente en esa época permitía la existencia de alternativas electorales. Este mecanismo se convirtió en la nueva vía para aquellos miembros del PRI que se veían obstaculizados del acceso al poder y fue la que finalmente se utilizó para contender contra el oficialismo restrictivo de Miguel De la Madrid a finales de los 80. Esto debe considerarse ya que estos factores fueron determinantes en el fortalecimiento de la oposición de cara a los comicios de 1988, como se revisará en el siguiente apartado.

## 2.1.2 La oposición fortalecida y el PRI debilitado.

Una segunda cuestión relevante implica la presencia de oposiciones fuera del partido en el poder, tradicionalmente constituidas en partidos políticos que encontraron fortaleza electoral en una sociedad de clases medias con necesidades más complejas y un índice de formación académica superior al de generaciones previas. Debido a esas características, su sola existencia pudo impulsar a las élites políticas en el poder para abrir canales de participación como respuesta a la conflictividad política que imperaba en la época en que se dio la reforma de 1977:

“[...] Sostenemos que la construcción de las estructuras partidistas en su forma moderna, cobró un impulso histórico –que dura hasta nuestros días– en 1977. [...] Era la apertura de un espacio institucional para el desarrollo de los partidos políticos: el partido de mayor tradición democrática y electoral, Acción Nacional, vería ampliar sus posibilidades; por su parte, el vasto archipiélago de la izquierda, implantado en los movimientos sociales, encontró un cauce legal para expresarse, difundirse y crecer; y el hegemónico Revolucionario Institucional tendría que cambiar, ajustarse y reconocer el emergente pluralismo como un dato ineludible de la nueva realidad.”  
(Woldenberg et al., 2011)

Partimos desde la construcción de un sistema de partidos con reconocimiento constitucional a partir de 1977, gracias a lo cual el papel de la oposición tradicional se volvió cada vez más importante con el paso de los años. Asimismo, juegan un rol imprescindible la urbanización y el surgimiento de una sociedad de clases medias en el cambio de las preferencias políticas (Bravo Ahuja Ruiz, 2010) que contribuyeron al declive del régimen. Sin embargo, cabe destacar que el inicio de la *liberalización política* se dio principalmente

por conducto del Estado (Prud'Homme, 2010), y esa característica es perceptible incluso en el discurso político de la época. Jean-François Prud'Homme hace referencia a uno pronunciado por Jesús Reyes Heróles, quien como titular de la Secretaría de Gobernación en el mes de abril del año en que se publicó la referida reforma, afirmó que: “el Presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria [sic.], forman parte de la nación” (Prud'Homme, 2010: 185).

Anteriormente se señaló que ya desde la década de los 60, el PRI fue perdiendo relevancia en las urnas y eso se debió principalmente a que ya no representaba a la sociedad mexicana que era cada vez más urbana, diversa y educada (Aguilar Camín, 2012; Hernández Rodríguez, 2016; Magaloni, 2006), y esto pudo ser fundamental al menos para iniciar la liberalización con la reforma electoral de diciembre de 1977 (Medina Peña et al., 2010; Prud'Homme, 2010; Woldenberg, 2012b). En este sentido, Marcela Bravo (2010) expone que “los estudios sobre elecciones en México de [finales de los años 60] mostraron que la urbanización estaba negativamente relacionada con el voto al PRI”. Prud'Homme (2010) también señala este hecho y considera que “a finales de la década de 1960, el régimen de la posrevolución fue víctima de su propio éxito” ya que “el crecimiento económico acelerado y sostenido de los años de la posguerra [...] favoreció la eclosión de una sociedad más compleja, diversa y apoyada en una clase media cada vez más extensa”.

Por su parte, Mainwaring y Pérez Liñán (2013) señalan que “una clase trabajadora más extensa pudo incentivar democratización durante la segunda mitad del siglo XX” y concretamente después de 1977, en nuestro caso, considerando que una sociedad mexicana

más educada pudo impulsar incluso por la vía de la protesta –en varios episodios, reprimida– (Prud’Homme, 2010, p. 175) la apertura de espacios genuinos y legítimos de participación política y la viabilidad de alternativas electorales reales al oficialismo. El declive del PRI se acentuó a lo largo de la década de los 80 en buena medida por los efectos de la crisis económica de la que los votantes culpaban al partido y esta tendencia negativa perduró más allá del año 2000 (Magaloni, 2006; Medina Peña, 2014). Es importante señalar que la gestión de Miguel De la Madrid heredó de gobiernos anteriores varios conflictos con sectores específicos de la sociedad, mismos que se agravaron con las decisiones de su gobierno principalmente en materia económica desde 1985 por su rompimiento con el modelo desarrollista (Medina Peña, 2014) y, por supuesto lo anterior pudo jugar un papel fundamental fortaleciendo a la oposición de cara al inicio del proceso de *transición*.

Por otro lado, el papel de la oposición es mucho más importante de lo que puede parecer sobre todo si se considera fuera de los canales formales. Para sostener esta afirmación, hacemos un breve paréntesis teórico tomando como base los hallazgos de Mainwaring y Pérez-Liñán (2013, p. 103,122) expuestos en apartados anteriores, porque permiten sentar las bases de una explicación integral preliminar que da por sentado que la oposición se empoderó gradualmente y ese proceso se aceleró durante la transición mexicana, porque:

- *El desempeño de los regímenes en factores económicos no explica las transiciones.* La información disponible sugiere que, si bien hay una relación entre urbanización y el cambio de las preferencias electorales, el inicio del proceso de transición se dio principalmente como consecuencia de las decisiones de los actores, por lo que la crisis económica mexicana agravada en los 80 no necesariamente explica el inicio de la *transición*.

- *Las preferencias de los actores son fundamentales para definir el efecto de los cambios estructurales.* Si bien el término “estructuras” abarca una nutrida variedad de aspectos, en esta investigación nos referimos principalmente a las estructuras de clase (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013, p. 100) y las que regulaban el acceso al poder o su ejercicio (Nohlen, 2018), está claro que por sí solas no generaron un cambio paulatino, o sea, sentaron las bases del cambio pero necesitaron un impulso que orientara los cambios hacia una *transición*.
- *Las condiciones estructurales no parecen tener un impacto significativo en la configuración o resultados de un régimen, sin embargo, los cambios estructurales pueden empoderar a algunos actores con respecto a otros.* La evidencia disponible indica que son los *actores* quienes influyen en los resultados de los regímenes, no los cambios o transformaciones estructurales con todo lo que ello implica (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013, pp. 13–14), o al menos no por sí solos. No obstante, los últimos juegan un rol importante porque pueden implicar una redistribución del poder del que por supuesto pueden tomar ventaja los opositores al régimen.

De todo lo anterior resulta que los opositores pueden ejercer presión al oficialismo para defender sus intereses si las condiciones son las adecuadas, esto es, que existan cambios estructurales que les permitan empoderarse frente otros actores, en este caso al Presidente de la República. Asimismo, considerando las adversidades que enfrentó el Ejecutivo Federal después de la elección de 1988 que implicaron principalmente una pérdida de legitimidad por lo menos para su partido, una oposición empoderada y la creciente ineficacia de algunos mecanismos de *compra de votos*, pudieron provocar que el oficialismo buscara la creación de una vía diferente para recuperar terreno perdido. En el mismo sentido, se afirmó en líneas

previas que el papel de la oposición fue o pudo ser mucho más importante fuera de los canales formales del ejercicio del poder. Esto se debe no solo a las posibles negociaciones con características como las descritas por Helmke y Levitsky (2004), sino a la posibilidad de aprovechar aquellas estructuras que permitieron al PRI mantenerse en el poder (Magaloni, 2006) lo cual se revisará con más detalle en el Capítulo 3.

No cabe duda que la oposición ya era fuerte antes del inicio de la *transición*. Ya para 1986 jugó un papel importante en la reforma electoral previa a los comicios federales (Woldenberg et al., 2011, p. 165) y aunque no está claro cuánta influencia pudieron ejercer los partidos opositores desde entonces, lo cierto es que para 1987, se flexibilizó el sistema de coaliciones (Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005, p. 101), coincidiendo con la salida de Cuauhtémoc Cárdenas de las filas del PRI en diciembre de ese mismo año lo que implicó un impacto considerable para el partido oficial (Garrido, 1993, p. 195). En otras palabras, si bien parece viable afirmar que la sociedad sí tuvo un papel preponderante en este proceso, aunque se dio en la forma de votos para la oposición, lo cierto es que el debilitamiento del partido en una situación crítica pareció fecundar la tormenta perfecta.

Por otro lado, es necesario establecer si esta actitud democratizadora del titular del Ejecutivo Federal en 1977 realmente tuvo un impacto sostenido a largo plazo. Y es que si bien la vocación democrática de los gobernantes es crucial para iniciar transiciones, “voluntad” que podemos observar en las promesas de campaña de Miguel De la Madrid, quien hablaba de descentralización de la vida nacional y la democratización integral (Medina Peña, 2014, p. 304) estas no pueden tomarse como genuinas considerando por lo menos lo ocurrido al interior de las filas del partido (Garrido, 1993). Se sabe que en ocasiones, los procesos de *transición* inician en la voluntad de cambio por parte de los *actores*, concretamente miembros la élite política en el poder, considerando que la preferencia por un

tipo de régimen es fundamental para impulsarlos (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013, p. 267), pero todo indica que esa intención democratizadora, como ya señalamos, no era genuina en el Ejecutivo Federal, sino que se dio desde otros actores políticos que se fortalecieron por las modificaciones al marco legal vigente. Es decir, se tienen más elementos para reafirmar que la transición se gestó en las filas del partido debido a una pugna por el poder (Garrido, 1993; Labastida Martín del Campo & López Leyva, 2004) como se concluyó en el apartado anterior.

No obstante, si bien puede estar claro que el proceso de transición se desencadenó con el debilitamiento del PRI con respecto a sexenios anteriores (Aguilar Camín, 2012; Bravo Ahuja Ruiz, 2010; Medina Peña et al., 2010; Woldenberg, 2012a; Woldenberg et al., 2011) y que la oposición, por otro lado, se había fortalecido especialmente con la salida de Cuauhtémoc Cárdenas de las filas del partido oficial (Garrido, 1987, 1993; Hernández Rodríguez, 2016; Medina Peña, 2014), ambos fenómenos sumados a la cada vez más grave crisis de legitimidad y un electorado ávido de un cambio político que contribuía con la nueva distribución del poder mediante el sufragio —o por lo menos, la intención— (Magaloni, 2006; Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005). Quedan por desahogar cuestiones que pueden significar la explicación a la debilidad tanto del TVC sobre delitos electorales como de la Fiscalía electoral, considerando que el diseño institucional en ambos casos favorecía precisamente a los intereses del Ejecutivo Federal desde su creación, partiendo de conocer, como ya revisamos en el Capítulo 1, que algunas instituciones en condiciones específicas, pueden ser diseñadas para ser irrelevantes (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020, p. 11) y al mismo tiempo, pretender cumplir con una función, persuadiendo a “los consumidores” —en este caso, votantes— por la vía de la disseminación de información (Lipnowski et al., 2021).

Si los supuestos teóricos expuestos anteriormente pueden aplicarse al Título Vigésimo Cuarto del Código Penal y la Fiscalía electoral, ¿de qué manera sacaba provecho el partido oficial? En el siguiente apartado se expondrá como los mecanismos de *compra de votos* fueron fundamentales especialmente con el declive del régimen y después de las elecciones de 1988 y cómo le permitieron recuperar algo de terreno durante el intenso periodo de reformas celebrado en la década de los 90.



### 2.1.3 La *compra de votos* y los programas sociales como medio de legitimación política y fortalecimiento electoral

Anteriormente se hizo referencia al declive del PRI en las preferencias electorales, lo que a pesar de las características del sistema que favorecía las victorias electorales del partido, está claro que la institución dependía de las clientelas políticas y mecanismos informales de *compra de voto* para impulsarse entre el electorado y mantener cierto grado de legitimidad (Magaloni, 2006, Chapter 4). Asimismo, que las actitudes “no institucionales” del Presidente donde prevalece un *poder Ejecutivo exacerbado* sin controles institucionales o “débilmente institucionalizados” (G. O’Donnell, 1994; Pérez-Liñán, Anibal; Schmidt, Nicolás; Vairo, 2019), eran notorias durante la gestión de Miguel De la Madrid. Por ejemplo, se reflejaron en la designación de candidaturas y sucesores de manera arbitraria incluso restringiendo la utilización de mecanismos democráticos para definir candidaturas a cargos de elección popular (Garrido, 1987, 1993; Langston, 2003; Medina Peña, 2014), y que ello terminó por generar una crisis política que derivó en la división del partido oficial en al menos dos facciones que compitieron en la elección de 1988 cuyos resultados son ampliamente conocidos.

Además, que dichos acontecimientos provocaron que los cambios estructurales que se dieron previamente y estaban fortaleciendo a la oposición, terminaran por dotarla de capacidad para hacer frente a los embates hegemónicos del Poder Ejecutivo Federal (Labastida Martín del Campo & López Leyva, 2004; Medina Peña, 2014; Medina Peña et al., 2010; Woldenberg, 2012b; Woldenberg et al., 2011), y que es importante conocer este hecho, ya que la información disponible indica que los intereses o preferencias de los actores políticos y su peso a la hora de establecer las reglas en momentos concretos son cruciales

para definir los resultados tanto de la institución como del régimen (Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; Nohlen, 2006; G. O'Donnell & Schmitter, 1986; Parbellini, 2012).

Como se expuso en los apartados anteriores, los hechos parecen demostrar que la división en el PRI no se debió a una cuestión ideológica, ya que si bien la administración de Miguel De la Madrid se había desentendido del modelo desarrollista (Medina Peña et al., 2010, p. 303) implícito en la identidad del partido (Hernández Rodríguez, 2016), la gestión salinista dio un giro a la reconstrucción de la legitimidad del partido y las simpatías con la base de votantes con la creación de programas sociales como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) activo de 1989 a 1994 (Magaloni, 2006). Parece acertado afirmar que, a *la tecnocracia* del PRI y en particular a Carlos Salinas de Gortari, presidente electo en 1988, la necesidad de mantener una base de votantes movida por los apoyos sociales que quizás no había considerado tan relevante su antecesor, le quedó clara especialmente después de los comicios (Medina Peña, 2014, p. 428). Pero con toda seguridad, esa misma cuestión la tuvo en mente Cuauhtémoc Cárdenas, su principal competidor en las urnas a finales de los años 80 y procedente la corriente *tradicional* del Partido:

“Toda la ideología priista, incluida en el genérico e impreciso nacionalismo revolucionario, se basaba en la responsabilidad del Estado de atender las necesidades sociales. El PRI se beneficiaba de esa práctica porque era el que postulaba y llevaba al poder a los gobernantes comprometidos con la atención social. Con De la Madrid, el PRI no pudo explicar cómo era posible beneficiar a la sociedad con un gobierno que no dirigía su gasto a nada productivo, que no se preocupaba más que por los indicadores macroeconómicos.” (Hernández Rodríguez, 2016).

Recapitulando los hallazgos de esta investigación en lo respectivo al clientelismo político como institución informal (Helmke, Gretchen; Levitsky, 2004) esto cobra mayor

importancia si se toma en cuenta el viraje de la administración de Miguel De la Madrid para intentar poner fin al Estado benefactor, es decir, las decisiones tomadas en materia económica después de 1985 durante su gestión que llevaron a romper con sectores sociales que se constituían como clientelas políticas, mismas que sin lugar a duda eran imprescindibles para mantener al oficialismo en el poder, además de dar algo de estabilidad política y al menos la imagen de cierto grado de legitimidad (Hernández Rodríguez, 2016; Magaloni, 2006; Medina Peña, 2014). El daño a las relaciones con dichas clientelas políticas debió minimizarse por la vía de la reforma electoral, sin embargo el cambio en la estructura de clases y el fortalecimiento de la oposición frente al Ejecutivo Federal terminó por sobrepasar la capacidad de respuesta del gobierno de Miguel De la Madrid (Magaloni, 2006; Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, 2013; Medina Peña, 2014) y con ello, sobrevino la necesidad de recuperar los votos provenientes de las clientelas considerando el descenso del PRI en las preferencias electorales (Bravo Ahuja Ruiz, 2010; Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005). Lo anterior debió desencadenar una “batalla” por los votos de quienes pudieran contribuir a fortalecer o legitimar a cualquiera de las fuerzas políticas en pugna.

En este sentido, se debe tener presente la noción de los programas sociales como medio para mantener una base de votos estable y en alguna medida también la estabilidad política. Asimismo, se debe resaltar que todas las relaciones con las clientelas políticas como el sector obrero, campesino, empresarial y la burocracia entraron en crisis a partir de 1982 (Medina Peña, 2014), lo que debió suponer un doble desafío porque, como se apuntó anteriormente, la efectividad de los “antiguos” mecanismos de *compra de votos* –entre otros, los programas sociales– necesarios para mantener al PRI en el poder se veían cada vez más comprometidos. Magaloni (2006) atribuye ese fenómeno justamente a la paulatina urbanización mexicana estrechamente relacionada con la explosión de las clases medias en

el país, pero además, a la acción informadora del Instituto Federal Electoral con respecto a la compra de votos y un cambio en el esquema de financiamiento para los partidos políticos previo a la elección de 1997 (Córdova Vianello, 2008; Díaz-Santana, 2002). Lo primero significa que el PRI no solo no encajaba en las preferencias de la nueva clase media mexicana, mejor educada y con mayores ingresos, sino que además quienes provenían de dicho estrato no eran necesariamente susceptibles a los mecanismos de condicionamiento del voto, fenómeno que en apariencia fue haciéndose más evidente con el paso de los años hacia la elección del año 2000 (Schedler, 2004). Del otro lado se encontraban los votantes que se presume, eran más vulnerables al condicionamiento del sufragio que se encontraban en desacuerdo con las acciones emprendidas por la administración de Miguel De la Madrid en relación a la desaparición del Estado benefactor, entre otros sectores (Medina Peña, 2014). Esto tuvo un impacto crucial en la cantidad de votos que recibió el partido oficial en las elecciones federales de 1988. Esto significó que las normas relativas al voto y por supuesto, los que lo tutelan, fueran cruciales durante todo el proceso de transición.

La explicación parte de dos supuestos iniciales cuya existencia se ha corroborado a lo largo de este Capítulo, o sea la importancia y presencia de clientelas políticas “legitimadoras” del poder del PRI y por tanto del Ejecutivo Federal, además de la existencia de un sector de la población menos convencido de la labor “paternalista” del gobierno federal, así pues, mucho menos susceptible de cambiar su intención de voto en función de los beneficios obtenidos a través de los programas sociales destinados a la clase humilde, entre otras cosas. Para el Ejecutivo Federal y el partido, era necesario crear un nuevo mecanismo que funcionara de tal forma que permitiera “la compra de votos” de los más humildes, y hacer creer a la clase media que “el sufragio era protegido” por la Ley, por lo que las normas relativas al voto y por supuesto, los que lo tutelan, fueron cruciales después de 1994, por lo

cual, se atenderán varias cuestiones que ocurrieron ese mismo año y los meses previos con la excepción de lo relativo a los delitos electorales. Dada la complejidad de los eventos que ocurrieron ese año, se exponen solo aquellos que tienen relación con el objetivo de la investigación. En el siguiente apartado se revisará el contexto en que se creó a la Fiscalía electoral y se insertó el TVC en materia de delitos electorales en el Código Penal Federal, considerando las necesidades que planteaba la situación política, económica y social por la que atravesaba el partido oficial y el Poder Ejecutivo.

## 2.2 La creación de la Fiscalía electoral y la inserción de los delitos electorales en el Código Penal Federal.

A lo largo de este Capítulo se expone cómo el conflicto postelectoral de 1988 desencadenó una serie de reformas político-electorales en los años siguientes hasta bien entrada la década de los 90. Los cambios en cuestión permitieron la existencia de un sistema de partidos más competitivo que permitió la alternancia política por la vía pacífica y civil en el año 2000. Asimismo, se explica cómo este proceso pudo tener origen en la división interna en el partido oficial en al menos dos facciones que pugnaban por el ejercicio del poder. Que el marco jurídico vigente en aquella época permitió que una de ellas se convirtiera en una fuerza política que pudo convocar buena parte de la población que se beneficiaba de las políticas desarrollistas antes de 1985, así como un cambio en la estructura de clases que permitió un impulso extra a la oposición tradicional que dejó de considerar al PRI como la mejor opción para gobernar al país. Además, en el apartado anterior se estableció como probable que el partido oficial o concretamente el Ejecutivo Federal haya estimado prudente reiniciar una relación cercana con las clientelas políticas porque estas, durante varias décadas, contribuyeron ampliamente a la permanencia del PRI en el poder (Magaloni, 2006, Chapter 4). Este hecho puede interpretarse no solo con la existencia del Programa Nacional de Solidaridad iniciado en 1989 y vigente durante el resto de su sexenio cuyo propósito según Magaloni, recuperar al electorado mexicano (2006, p. 68,122), también hay que considerar el nombramiento de Luis Donald Colosio Murrieta, como candidato a la Presidencia de la República el 28 noviembre de 1993; el fallecido candidato había sido nombrado titular de la recién creada Secretaría de Desarrollo Social en 1992, dependencia a cargo del referido programa a partir de ese mismo año (Salinas de Gortari, 2013).

Lo anterior es muy importante porque en primer lugar y como se ha desarrollado a lo largo de este Capítulo, suele asumirse que la compra de votos es una realidad entre los miembros más pobres de la sociedad mexicana (Schedler, 2004) y además, expertos coinciden en que gracias a esa compra de voluntades el PRI logró mantenerse en el poder durante tantos años (Magaloni, 2006), pero también es cierto que este fenómeno perdió efectividad paulatinamente con la progresiva urbanización del país (Bravo Ahuja Ruiz, 2010; Magaloni, 2006) producto de una sociedad cada vez mejor educada que no solo no necesariamente requería o accedía a los apoyos sociales sino que al mismo tiempo, demandaba la existencia de mecanismos genuinos que permitieran la competencia política real (Aguilar Camín, 2012; Hernández Rodríguez, 2016; Medina Peña, 2014; Medina Peña et al., 2010; Woldenberg et al., 2011), así como por algunas reformas en materia electoral desarrolladas a lo largo de los años 90 que hicieron los fraudes electorales algo “prácticamente imposible” por lo que la compra de votos tuvo un papel fundamental sobre todo antes de la elección del año 2000 (Schedler, 2004, p. 60), por lo que parecería probable la necesidad de crear instituciones que permitieran generar entre las clases medias e incluso algunos actores, la creencia en que se estaba haciendo algo para perseguir y castigar la compra y la coacción del voto, pero que en lugar de eso, las instituciones en cuestión permitían estas actividades ilícitas entre otras. Ese momento fue el periodo de transición de 1988 a 1996/97.

Así pues, planteamos nuevamente uno de los supuestos centrales del Capítulo 1 sobre la existencia de instituciones que se diseñan con el propósito específico de fallar (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020) y que en ocasiones estas instituciones débiles existen solo para persuadir o hacer creer a otros, en este caso, la sociedad y la oposición, que cumplen la función para la que fueron creadas (Lipnowski et al., 2021). Estos factores son

imprescindibles porque dichas características parecen estar presentes tanto en la Fiscalía electoral como en el TVC, aunque con mucha mayor notoriedad en estos últimos, posiblemente porque los juristas interesados en el tema se centran en el análisis de los tipos penales, la técnica legislativa y la redacción de las conductas previstas como delitos electorales y cómo, entre otras cosas, esto impidió durante varios años el correcto funcionamiento de la Fiscalía. Sin embargo, las investigaciones aquí citadas omiten detalles de los momentos históricos específicos, por ejemplo, el contexto político y social que prevalecía en el país cuando diseñaron ambas instituciones pues es mediante su estudio que podemos comprenderlas de mejor manera (Nohlen, 2006). Además, parecen pasar por alto el ejercicio de análisis contrastante entre las reformas realizadas a ese ordenamiento jurídico a lo largo de dicho periodo.

Por ello, en los próximos apartados se exponen los momentos históricos que son considerados clave en esta investigación esencialmente porque constituyen “el contexto” en que se originaron ambas instituciones. Si bien el caso de las conductas previstas como delitos electorales es especial porque prevalecen en la legislación mexicana desde hace casi dos siglos (Bialostosky, 2021; Díaz-Santana, 2011), puede considerarse de algún modo que su origen en su forma actual data del periodo de transición mexicana. A continuación, se expondrá lo concerniente a los delitos electorales publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.



## 2.2.1 El Título Vigésimo Cuarto de 1990 y su debilidad de origen

Como se refirió en apartados anteriores, las investigaciones relativas al tema, perceptiblemente escasas teniendo en cuenta la importancia de lo relativo a la procuración de justicia electoral, atienden en su mayoría lo respectivo al TVC y concluyen casi de manera unánime que los tipos penales, es decir, las conductas previstas en la Ley y que se procura castigar, acarreaban una serie de defectos que impedían que las conductas delictivas fuesen sancionadas conforme a derecho y que persisten en la actualidad (Betanzos Torres, 2012; Bunster, 1997; Díaz-Santana, 2002, 2011, 2013; Fromow Rangel, 2018; Ramírez Ortiz, 2018).

La legislación penal en materia electoral, con poco más de treinta años de existencia es relativamente nueva en nuestro país. Las conductas previstas como delitos electorales en el derecho mexicano, que además anteceden a la existencia de la Fiscalía electoral, aparecieron por primera vez en el Diario Oficial de la Federación a principios de los años 90 (Bunster, 1997) como parte del entonces denominado “Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal”, referido en esta investigación como Código Penal Federal y su origen data del Siglo XIX (Bialostosky, 2021; Díaz-Santana, 2002), aunque hay que señalar que la fecha aproximada depende de la etapa de la historia que se revise. Por un lado se considera que los delitos electorales surgen en las primeras reglas electorales para elegir al Constituyente de Cádiz (Díaz-Santana, 2013), mientras que en la época del México independiente podría estar en las “Reglas para las elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República del 12 de junio de 1830”, concretamente en los artículos 46 y 47 en los que se prevé multas o prisión para quien reciba un “soborno” para que “la elección recaiga en

determinada persona” (Bialostosky, 2021, p. 144). Desde entonces, los delitos electorales fueron considerados en las Leyes en materia electoral de 1867, 1911, 1916, 1918, 1946, 1970 y 1977.<sup>45</sup> Sin embargo, a pesar de ser tan o casi tan antiguos como las instituciones o reglas electorales, nunca entraron en operación aunque las sanciones se aplicaban de los grupos de poder a los opositores, por lo que se podría decir que “se mantuvieron congelados” hasta su resurgimiento en la década de los 90 (Díaz-Santana, 2013).

Para abordar lo respectivo al debut del TVC en la legislación penal, cabe señalar que para Díaz-Santana (2013), la historia de los delitos electorales se dividía antes de la reforma de 2014 en cuatro etapas y considera a los publicados en 1990 como parte de la “primera época” que denomina “Periodo Inicial”. Su traslado al ámbito penal se atribuye a la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados que ejerció de 1988 a 1991, conformada en un 52% por diputados del Partido Revolucionario Institucional (260 curules) y de un 48% (240 curules) repartido entre los partidos de oposición, cuya mayoría formaba parte de la bancada del Partido Acción Nacional (101 curules), aunque los partidos que en la elección de 1988 conformaron la coalición Frente Democrático Nacional, es decir, el Partido Mexicano Socialista (34 curules), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (30 curules), el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (39 curules) y el Partido Popular Socialista (36 curules) sumaban en total 136 curules. Sin embargo, cabe tener en cuenta que el Partido de la Revolución Democrática ya existía en el momento de aprobar la primera versión de los delitos electorales como parte de la legislación penal, y se le atribuye presencia en dicha legislatura aunque no se hallaron fuentes que precisaran el tamaño de su bancada;

---

<sup>45</sup> Bialostosky. Óp. Cit. Pp. 145, 146

no obstante, se sabe que esta se abstuvo de participar en algunas reformas realizadas en materia electoral (Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005).

La primera noción de los delitos electorales en el ámbito del derecho penal mexicano identificada con esta investigación, data de una iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados el 3 de mayo de 1989,<sup>46</sup> por Juan Miguel Alcántara Soria, legislador del Partido Acción Nacional electo por el principio de Mayoría Relativa en representación de un grupo conformado por otros diez diputados del mismo partido, en su gran mayoría de representación proporcional.<sup>47</sup> A efecto de ilustrar la procedencia política formal de esta iniciativa, la información se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 2: Composición de la fracción de la bancada del Partido Acción Nacional que presentó la iniciativa referida:

Diputado	Partido	Electo por
Juan Miguel Alcántara Soria	PAN	Mayoría Relativa
Donaciano Ambrosio Velasco	PAN	Representación Proporcional
Gerardo de Jesús Arellano Aguilar	PAN	Representación Proporcional
Hiram Escudero Alvarez	PAN	Representación Proporcional
Juan Antonio García Villa	PAN	Representación Proporcional
Gildardo Gómez Verónica	PAN	Representación Proporcional
Fernando Antonio Lozano Gracia	PAN	Mayoría Relativa
Juan José Medrano Castillo	PAN	Representación Proporcional
Eugenio Ortíz Walls	PAN	Representación Proporcional
María del Carmen Segura Rangel	PAN	Representación Proporcional
Gaudencio Vera Vera	PAN	Representación Proporcional

Fuente: Cámara de Diputados. Tabla de elaboración propia.

<sup>46</sup> Base de datos de iniciativas, LIV Legislatura (1988-1991), Crónica Parlamentaria. Cámara de Diputados.

<sup>47</sup> Integrantes por Legislatura de 1917 a 2009, Cámara de Diputados.

La base de datos correspondiente a las iniciativas presentadas ante las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, refiere dicha iniciativa de “Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y de Adición de un Capítulo XXIV al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal”, donde se planteó la naturaleza diferenciada entre responsabilidades administrativas y delitos electorales:

“En el libro octavo ‘de las sanciones’, se establecen las nulidades y la responsabilidad administrativa; se remite al Código Penal por lo que a los delitos electorales se refiere, proponiéndose la adición del capítulo XXIV a dicha legislación, en el que se tipifican y penalizan aquellas conductas dolosas que atentan contra la efectividad y libertad de sufragio”.<sup>48</sup>

Ya en 1990, el 17 de abril un grupo de legisladores perteneciente a la bancada del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, propuso modificaciones al texto de mayo de 1989 presentado por diputados del Partido Acción Nacional, esencialmente incrementando las sanciones y modificando algunos conceptos.<sup>49</sup> El 3 de mayo de ese año, el diputado Manuel González Díaz de León presentó junto con el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional una nueva iniciativa con un proyecto de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que contemplaba en su Libro Séptimo las causas de nulidad, el sistema de medios de impugnación, las sanciones administrativas y los delitos electorales, declarando que “el partido se empeña en preservar y consolidar las instituciones

---

<sup>48</sup> Exposición de Motivos en la iniciativa de Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y de Adición de un Capítulo XXIV al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, signada el 19 de abril de 1989, presentada ante la Cámara de Diputados el 3 de mayo de 1989.

<sup>49</sup> Base de datos de iniciativas, LIV Legislatura (1988-1991), Crónica Parlamentaria. Cámara de Diputados.

democráticas que ha forjado el pueblo”.<sup>50</sup> No obstante, no se mencionan los delitos electorales en la exposición de motivos o la razón específica por la que incluyen las conductas delictivas en la legislación electoral, por lo que se asume que pudo ser “por tradición” considerando que esa figura punitiva, como se ha expuesto, siempre formó parte de la legislación electoral (Bialostosky, 2021; Díaz-Santana, 2013). Cabe señalar que en la iniciativa referida no aparecen los nombres de los diputados involucrados en dicha propuesta, por lo que se presume que contó el respaldo de toda la bancada priista.

Poco más de una semana después, el 11 de mayo un grupo de diputados denominado “Fracción Parlamentaria Independiente” conformada por los diputados Alfonso Alcocer Velázquez, Alberto Anaya Gutiérrez, Víctor Manuel Ávalos Limón, Marcos Carlos Cruz Martínez, Francisco Chávez Alfaro, José Jaime Enríquez Félix, Pedro René Etienne Llano, Mario Galicia Vargas, Israel Félix Galán Baños, Manuel López Zorrilla, José Enrique Rojas Bernal y Rubén Venadero Valenzuela, presentaron por escrito ante la Cámara, entre otras cosas, una iniciativa de adición del Título Vigésimo Cuarto al Código Penal Federal exponiendo la necesidad de elecciones legítimas y libres en un escenario de centralización estatal de la labor electoral, proponiendo entre otras cosas un nuevo catálogo de delitos electorales con sanciones mucho más severas.<sup>51</sup> A efecto de ilustrar la composición de dicha fracción, se presenta la siguiente tabla:

---

<sup>50</sup> Iniciativa de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, presentada por el diputado Manuel González Díaz de León, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del jueves 3 de mayo de 1990

<sup>51</sup> Diario de debates No. 9 de la Cámara de Diputados. LIV Legislatura, Año II, Periodo Ordinario. Sesión celebrada el 11 de mayo de 1990.

Tabla 3: Composición de la Fracción Parlamentaria Independiente según partido político de origen y método de elección

Diputado	Partido	Electo por
Alfonso Alcocer Velázquez	PPS	Mayoría relativa
Alberto Anaya Gutiérrez	PMS	Representación Proporcional
Víctor Manuel Ávalos Limón	PFCRN	Representación Proporcional
Marcos Carlos Cruz Martínez	PMS	Representación Proporcional
Francisco Chávez Alfaro	PFCRN	Representación Proporcional
José Jaime Enríquez Félix	PFCRN	Representación Proporcional
Pedro René Etienne Llano	PFCRN	Representación Proporcional
Mario Galicia Vargas	PPS	Mayoría relativa
Israel Félix Galán Baños	PFCRN	Representación Proporcional
Manuel López Zorrilla	PFCRN	Representación Proporcional
José Enrique Rojas Bernal	PFCRN	Representación Proporcional
Rubén Venadero Valenzuela	PFCRN	Representación Proporcional

Fuente: Cámara de Diputados. Tabla de elaboración propia.

Como se refirió anteriormente, el 11 de mayo de 1990 se encontraba en la orden del día la iniciativa de reformas al Código Federal Electoral y adiciones al Código Penal,<sup>52</sup> donde se contemplaba la creación del Título Vigésimo Cuarto para el segundo ordenamiento y en él también se contemplaron los delitos electorales en los artículos 401 al 410 hasta 1994.<sup>53</sup> La investigación no arrojó más detalles sobre la separación de los delitos electorales del naciente Código Electoral, la siguiente pista se halló en julio de ese año, concretamente los días 13 y 14 cuando se deliberó en torno a esos cambios, se votaron, modificaron y aprobaron el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como las reformas y adiciones referidas al Código Penal en materia de delitos electorales, determinando los

<sup>52</sup> *Ibíd.*

<sup>53</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de marzo de 1994.

sujetos que cometen dichos ilícitos, es decir los “funcionarios electorales, funcionarios administrativos y judiciales, así como personas, dirigentes e involucrados de las directivas de los partidos políticos y ciudadanos”.<sup>54</sup> Si bien en general los legisladores coincidieron en que las conductas constitutivas de delitos electorales deberían ser parte del Código Penal “por razones de técnica jurídica”,<sup>55</sup> hubo discrepancias sobre el número y el carácter de las figuras delictivas (Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005, p. 126). Sin embargo, las deliberaciones y modificaciones dieron como resultado un TVC con sanciones mucho menos severas de las originalmente propuestas por la oposición, especialmente las de la Fracción Parlamentaria Independiente.<sup>56</sup> Tanto el COFIPE como las reformas al Código Penal en materia de delitos electorales, votados y aprobados el 14 de julio (Woldenberg et al., 2011, p. 246); se publicaron el 15 de agosto de 1990 en el Diario Oficial.

Algo a tener en cuenta sobre lo expuesto es lo respectivo a las diferencias entre las iniciativas que, por un lado, incluyeron las conductas consideradas como delitos electorales en el Código Electoral y aquellas que los contemplaron como parte del Código Penal Federal, pero además las características específicas de cada propuesta. En primer lugar, que ninguno de los diputados involucrados en las iniciativas que separaron dichas conductas del Código Electoral era, al menos hasta donde se sabe y formalmente hablando, de extracción priista. Muy por el contrario, todos provenían de partidos políticos de oposición que compitieron por la Presidencia de la República en 1988, por un lado, el Partido Acción Nacional y por otro, los partidos que integraron el Frente Democrático Nacional, coalición que en 1989 formaría el Partido de la Revolución Democrática. Esto es relevante porque a lo largo de este Capítulo,

---

<sup>54</sup> Diario de debates No. 30 de la Cámara de Diputados. LIV Legislatura, Año II, Periodo Ordinario. Sesiones celebradas el 13 y 14 de julio de 1990.

<sup>55</sup> *Ibíd.*

<sup>56</sup> Ver Anexos.

se expone cómo el Poder Ejecutivo mantuvo una hegemonía sobre los otros dos poderes y prácticamente el resto de las instituciones del Estado mexicano, por lo cual, la separación de los delitos electorales de la legislación electoral convencional parecería haber ignorado que la Procuraduría General de la República, órgano en el que constitucionalmente recaía el ejercicio institucional del Ministerio Público Federal tradicionalmente parte del Ejecutivo Federal.<sup>57</sup> Es decir, que desde una óptica opositora, el traslado de los delitos electorales al ámbito penal tuvo que resultar contraproducente considerando que en 1996 el Instituto Federal Electoral fue reformado para dotarlo de autonomía.

En segundo lugar, considerando la composición de la Cámara en ese entonces, que puede percibirse, aunque en distintos grados, la presión que había por parte de los opositores para que se aprobaran mecanismos que permitieran brindar mayor certeza y confiabilidad a las elecciones; no obstante, los esfuerzos se concentraron en la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al que se prestó notablemente más atención.<sup>58</sup> La relevancia de esto radica en que la debilidad del TVC en materia de delitos electorales que señalamos, es de origen, pudo deberse a varios factores, como negociaciones, presiones a los legisladores y otras cuestiones que no pueden comprobarse mediante la revisión de los diarios correspondientes por la generalidad de la descripción de lo que ahí ocurrió, pues hay que tomar en cuenta que la votación sobre la legislación electoral de agosto de 1990 se dio a pocas horas de terminar el Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio.<sup>59</sup> Rescatando lo anterior, cabe hacer un paréntesis para señalar algunas cuestiones que podrían ser relevantes para el análisis de las propuestas referidas en este apartado:

---

<sup>57</sup> Manual del justiciable en materia penal. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2003.

<sup>58</sup> Diarios de Debates correspondientes a la LIV Legislatura celebrados entre 1989 y 1990. Cámara de Diputados.

<sup>59</sup> El periodo referido fue clausurado el 15 de julio de 1990.



- Que las propuestas de iniciativa en donde se separaron las conductas constitutivas de delitos electorales y sus sanciones del Código Electoral corrieron a cargo de grupos parlamentarios de oposición, los primeros del Partido Acción Nacional el 3 de mayo de 1989 y los segundos provenientes de una “fracción independiente” que presentaron su iniciativa el 11 de mayo 1990 y provenían de bancadas de partidos que integraron el Frente Democrático Nacional.<sup>60</sup> Cabe recordar que, en ese momento, las reglas operativas para el funcionamiento del Instituto Federal Electoral y las elecciones estaban en gestación.
- Que la iniciativa de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales propuesta en la Cámara de Diputados el 3 de mayo de 1990, provino del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, y planteaba sanciones menos severas que las del Partido Acción Nacional de 1989 y las de la Fracción Parlamentaria Independiente, presentada unos días después que la del PRI.<sup>61</sup> Como hemos referido a lo largo de este Capítulo, no puede negarse la influencia del Ejecutivo Federal en el partido, por lo que podemos asumir que dicha propuesta tenía por lo menos cierto aval del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari.
- Que si bien las propuestas de oposición buscaban cosas razonablemente compatibles, existían en ellas algunas diferencias clave que vale la pena tomar en cuenta. Mientras que la del Partido Acción Nacional de 1989, se centraba en sanciones contra aquellas personas que pudieran facilitar los fraudes electorales o

---

<sup>60</sup> Iniciativas presentadas en materia de delitos electorales el 3 de mayo de 1989, 3 de mayo de 1990 y 11 de mayo de 1990. Base de datos de iniciativas correspondientes a la LIV Legislatura (1988-1991) de la Cámara de Diputados.

<sup>61</sup> *Ibíd.*

vulnerar el sufragio y su ejercicio, la planteada por la Fracción Parlamentaria Independiente contempló no solo atacar estos problemas, sino establecer sanciones penales y administrativas más severas a servidores públicos federales y notarios públicos. En otras palabras, la propuesta del Partido Acción Nacional lucía más moderada en contraste con la de la Fracción Parlamentaria Independiente.

- Que en general, puede inferirse el razonamiento que precedió al traslado de las conductas constitutivas de delitos electorales al Código Penal. En relación a esto, la propuesta del PAN de mayo de 1989, explica que se pretendía trasladar los delitos electorales al ámbito de lo penal “por motivo de justicia” ya que “se toma en cuenta la aflicción de la pena que se imponga a los responsables, con lo que se obtiene la intimidación general, la que a su vez también coadyuva en la prevención del acto antijurídico”<sup>62</sup>. Por otro lado, en la propuesta presentada por la Fracción Parlamentaria Independiente fechada el 10 de mayo y presentada un día después, aunque no exponen por qué de la separación de los delitos electorales del Código Electoral, sí se percibe la intención de sancionar a funcionarios gubernamentales que interfieran en la elección.

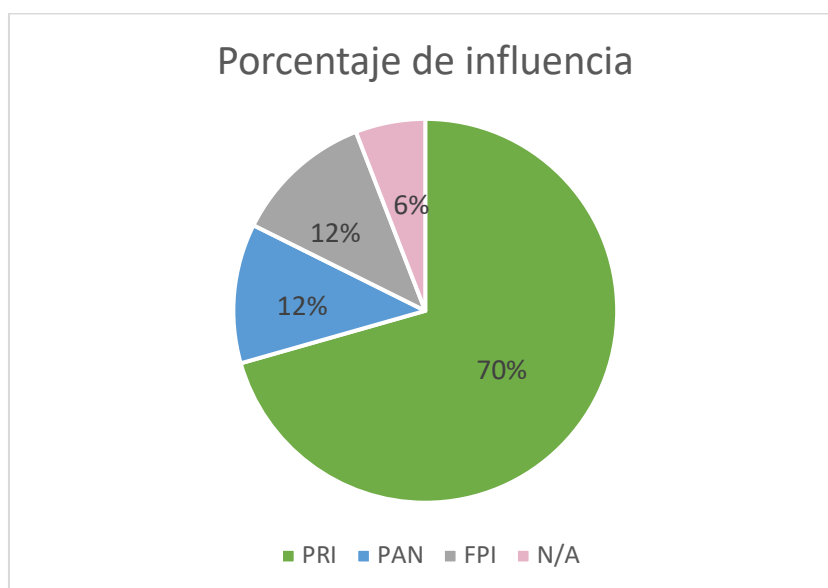
Los delitos electorales publicados en agosto de 1990 tuvieron efecto a partir de la elección intermedia de 1991. Con lo anterior como punto de partida, se infieren algunas cuestiones básicas sobre el origen de la debilidad institucional de los delitos electorales. La principal de ellas es que los delitos electorales no tuvieron origen único o en un solo partido

---

<sup>62</sup> Iniciativa de Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y de adición de un Capítulo XXIV al Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal presentada por legisladores del Partido Acción Nacional el 3 de mayo de 1989.

político, sin embargo, la evidencia disponible indica todo lo contrario: si se comparan las propuestas principales de los partidos de oposición, es decir, las del 3 de mayo de 1989 y las del 11 de mayo de 1990 con la reforma publicada al Código Penal el 15 de agosto de 1990 contando el número de párrafos o fracciones, sin contemplar el orden original de los artículos y también independientemente de los tipos penales, se detecta que, de un total de 36, 24 tienen una clara influencia de la propuesta del Partido Revolucionario Institucional, 4 influencia en la del Partido Acción Nacional, y 4 en la del Frente Parlamentario Independiente; las restantes parecen no tener influencia en ninguna (N/A).<sup>63</sup>

Gráfica 1: Influencia en la redacción final de la adición al Código Penal los delitos electorales del 15 de agosto de 1990.



Gráfica de elaboración propia.

---

<sup>63</sup> Ver Anexos

Lo anterior, por supuesto, implica que haya sido la propuesta del partido oficial la que aportó mayoritariamente la legislación en materia de delitos electorales de 1990. Considerando que la distribución de las curules en la LIV Legislatura (1988-1991) era del 52% para el partido oficial y 48% para los opositores, no se explica tan poca influencia de la oposición en la redacción final del TVC sobre delitos electorales, aunque esto podría demostrar la existencia de un comportamiento hegemónico por parte del Ejecutivo Federal sobre otras instituciones del Estado mexicano, en este caso, no solo sobre su partido sino además el Poder Legislativo. Asimismo, cabe señalar una vez más que fue propuesta de los grupos parlamentarios de oposición trasladar las conductas constitutivas de delitos electorales y sus sanciones al Código Penal, algo que finalmente se realizó. Esto podría indicar que el expresidente Carlos Salinas de Gortari contemplaba “ceder” algunas cosas, ya que en realidad tendría el control sobre ellas de un modo o el otro por lo menos en materia electoral de cara a 1991. Esto cobra mayor sentido sobre todo considerando que al mismo tiempo se negociaba el contenido del naciente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Si bien esto pudo permitirle ponderar los costos, visiblemente no cedió demasiado terreno por lo menos en lo que corresponde a los delitos electorales.

En segundo lugar, es importante rescatar que, si bien no se tiene detalles de las votaciones para aprobar el TVC por bancada, no hubo unanimidad para aprobar el texto final aunque sí se logró un acuerdo mayoritario (Woldenberg et al., 2011). Esto pudo deberse a muchas cuestiones que no es posible conocer en profundidad y detalle debido a que esta investigación no encontró un registro documental que relate lo acontecido en las sesiones del 13 y 14 de julio de 1990, aunque sí se tuvo acceso a los registros correspondientes a una serie de propuestas de modificación a diversos artículos que serían incluidos en el Código Penal

en la publicación del 15 de agosto y que en su gran mayoría fueron rechazadas.<sup>64</sup> Con base en lo hasta ahora discutido, se advierte que al menos en la propuesta del PAN la intención era disuadir a la ciudadanía en general de cometer delitos electorales y eliminar la impunidad contra quienes los cometieran. Del mismo modo, se percibe que en la propuesta de la Fracción Parlamentaria Independiente existía una intención similar, aunque mayormente enfocada a que los funcionarios del gobierno salinista no intervinieran en la elección. Esta cuestión puede explicarse observando el contexto, ya que los comicios federales intermedios de 1991 estaban próximos por lo que posiblemente este momento fuera visto como oportuno para buscar disuasión y sanción penal a conductas nocivas contra el proceso electoral o la elección, algo que además podría ser decisivo para que la oposición mantuviera un número importante de curules en la Cámara de Diputados de cara a la segunda mitad del gobierno de Carlos Salinas y, por supuesto, la elección sexenal de 1994.

No obstante, un punto a considerar es que los diputados de la Fracción Parlamentaria Independiente aludieron exposición de motivos a la “excesiva centralización” de las elecciones por parte del Estado y se refieren principalmente al Código Electoral vigente en ese momento, y a las reformas que planteaban necesarias para lograr elecciones libres y competencia electoral efectiva,<sup>65</sup> sin embargo cabe resaltar que no hacen ninguna referencia a los delitos electorales en la exposición de motivos, hecho que contrasta con su declaración de “excesiva centralización” porque la previsión de esas conductas en el Código Penal Federal implicaba que su investigación estuviese a cargo del Ministerio Público Federal y por tanto, de la entonces Procuraduría General de la República, instituciones históricamente

---

<sup>64</sup> Diario de debates No. 30 de la Cámara de Diputados. LIV Legislatura, Año II, Periodo Ordinario. Sesiones celebradas el 13 y 14 de julio de 1990.

<sup>65</sup> Diario de debates No. 9 de la Cámara de Diputados. LIV Legislatura, Año II, Periodo Ordinario. Sesión celebrada el 11 de mayo de 1990.

vinculadas al Ejecutivo Federal.<sup>66</sup> Retomando lo respectivo a la votación sobre el texto publicado, aunque no existan registros sobre quienes votaron a favor y en contra de los artículos que conformaron la adición al Código Penal, se exponen en la siguiente tabla:

Tabla 4: Votación de la Cámara de Diputados los días 13 y 14 de julio de 1990 sobre el Título Vigésimo Cuarto sobre delitos electorales por artículo.

Artículo	A favor	En contra
402	342	27
403	342	27
404	324	45
405	264	105
406	264	105
407	282	87
408	342	27
409	342	27

Fuente: Cámara de Diputados. Tabla de elaboración propia.

Conforme a lo expuesto, es perceptible mayor disenso en cuanto al contenido de los artículos 405 y 406, que respectivamente sancionaban actos que vulneran el ejercicio del voto o buscan condicionarlo. Sin embargo, la redacción de los artículos se presta únicamente para sancionar acciones que pueden llevarse a cabo solo el día de la jornada electoral y al interior de la casilla.<sup>67</sup> Sobre esto, el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional presentaron una propuesta conjunta con modificaciones a los artículos 405, fracción VII y VIII, así como el 406 fracción IV, que fueron aprobadas por 350 votos. Sobre los desacuerdos en torno a la redacción final del TVC, Carlos Sirvent (2005) expone que:

<sup>66</sup> Manual del justiciable en materia penal. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2003.

<sup>67</sup> Decreto por el que se aprueba el Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales y se adiciona el Título Vigésimo Cuarto al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la Republica en materia de fuero federal, publicado el 15 de agosto de 1990.

“[...] las causas del delito en materia electoral fueron consideradas demasiado vagas o poco precisas, lo que hacía que se prestaran a problemas de aplicación principalmente en casos como el castigo para quien el día de la elección organizara la reunión y traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido de su voto o el caso de quien propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral respecto de los resultados o el caso del servidor público que use tiempo correspondiente a sus labores para prestar servicio a un partido político”

Por otro lado, el análisis de las cuatro propuestas de iniciativa encontradas entre 1989 y 1990 arrojó que la del Partido Revolucionario Institucional fue la que aportó la mayor parte del contenido a la versión final del TVC sobre delitos electorales de agosto de 1990, y que las correspondientes al Partido Acción Nacional y del Frente Parlamentario Independiente fueron escasamente consideradas, ya que su aporte se detecta casi exclusivamente cuando existía de por medio una propuesta similar por parte del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.<sup>68</sup> Además, cabe señalar que de las propuestas de la oposición que no fueron consideradas en el texto final, la más relevante en lo relativo a la *compra de votos* que no apareció en la propuesta del Partido Revolucionario Institucional, pero que sí propusieron tanto el Partido Acción Nacional y el Frente Parlamentario Independiente, no fueron consideradas en el texto final de la adición al Código Penal:

---

<sup>68</sup> Ver Anexos

A) Artículo 403 en la Propuesta del Partido Acción Nacional, presentada 3 de mayo de 1989:

“403.- Se impondrá de diez a quinientos días multa y prisión de uno a seis años al que:

[...]

XI.- Por medio de dádivas o remuneración, solicite directa o indirectamente en favor o en contra de cualquier candidato el voto de algún elector;”

B) Artículo 414 en la Propuesta del Frente Parlamentario Independiente presentada el 11 de mayo de 1990:

“414.- Se sancionará con prisión de uno a tres años, al que:

[...]

IX.- A quienes por medio de recompensas, dádivas, remuneraciones o promesas de las mismas, soliciten directa o indirectamente el voto de algún elector.”

Sumado a esto, en el texto final se contempla sancionar el condicionamiento de servicios públicos, pero no el de programas sociales lo cual resulta de gran relevancia considerando que en ese momento operaba el Programa Nacional de Solidaridad, insignia del salinismo:

C) Artículo 407 del Código Penal referido, publicado el 15 de agosto de 1990:

“407.- Se impondrán. de setenta a doscientos días multa o prisión de tres meses a seis años, o ambas sanciones a juicio del juez, al servidor público que:

[...]

Condicione la prestación de un servicio público a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato;”



Si bien en el texto publicado se previeron sanciones para quienes hicieran proselitismo en favor de un candidato o partido el día de la jornada electoral, tanto dentro de la casilla como en el sitio donde estuviesen formados los votantes, que en sentido estricto dificultaba la compra de votos afuera de la casilla, no se contemplaban otros comportamientos, por ejemplo, el “turismo electoral” (Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005) o realizar la compra o coacción de votos con varios días o hasta meses de anticipación porque las figuras delictivas se centraban en el día de la jornada electoral.<sup>69</sup>

Otro punto a destacar sobre el texto final es la inclusión del elemento “a juicio del juez” para establecer una de dos sanciones, fuere multa o prisión contra quien resultara culpable de cometer los delitos previstos en los artículos 403, 405, 406, 407 y 409. Esto implicaba entre otras cosas que quien fuese juzgado por la comisión de un delito electoral, dependía de la decisión del juez de aplicar una u otra sanción o ambas previstas en el artículo correspondiente, lo que abre una ventana a la interpretación, situación que debe evaluarse no solo de criterios personales o morales, sino a la luz de la hegemonía del Poder Ejecutivo federal por sobre todas las demás instituciones incluyendo el Poder Judicial.

La publicación de los delitos electorales como parte del Código Penal trasladó formalmente su atención al Ministerio Público Federal, a cargo de la entonces Procuraduría General de la República y no de una fiscalía especializada. Para dar una línea de acción conjunta en atención a este tipo de delitos con motivo de las elecciones federales de 1991, se publicó el Acuerdo A/031/91 el 15 de agosto de 1991 para determinar cómo debían actuar los servidores públicos en relación a ese proceso estableciendo “en los considerandos [...] que [se] tenía por objeto evitar interpretaciones y tramitaciones carentes de unificación, que

---

<sup>69</sup> Ver Anexos.

llevaran a la opinión pública a la impresión de que no se había previsto con la debida oportunidad la forma en la que el Ministerio Público federal y sus órganos auxiliares debían proceder para una mayor eficacia y provecho de su intervención” (Patiño Camarena, 2012, p. 31). Sin embargo, la debilidad del TVC sobre delitos electorales se hizo evidente en su debut. Según Javier Patiño Camarena,<sup>70</sup> en la memoria de labores de la Procuraduría General de la República correspondiente a 1991 no se les confirió un tratamiento específico, ya que en ninguno de los apartados figura mención de alguna averiguación previa o proceso referente a la comisión de algún delito electoral. Fue esa situación la que, según él, sumada a otros factores, permitió que en 1994 se pusiera sobre la mesa la posibilidad de crear una “fiscalía especial” para perseguir estos delitos, sobre la cual se expondrán los hallazgos en el siguiente apartado.<sup>71</sup>

Previo a la conclusión de este apartado, repasemos cómo se revisaron las cuestiones relativas al TVC en materia de delitos electorales como aparecieron en el texto publicado el 15 de agosto de 1990, así como las propuestas de bancadas de oposición y del partido oficial previo a esa fecha. Además, se hizo un breve análisis cualitativo de tres de las cuatro propuestas existentes por considerarse las más importantes, contrastándose con el texto final con el objetivo de establecer cuáles fueron los aportes de cada bancada a los delitos electorales que funcionaron en la elección de 1991. Considerando esto, se concluye que si bien no se halló ninguna evidencia de los delitos electorales que presuntamente pudieron ser cometidos en las elecciones intermedias de ese año, del número de averiguaciones previas iniciadas por dicho proceso o de las sanciones a que se hicieron acreedores quienes fueren, en su caso, hallados culpables de un delito electoral, puede inferirse que el TVC del Código

---

<sup>70</sup> Óp. Cit.

<sup>71</sup> Ibíd.

Penal no fue útil para inhibir diversas conductas que en su momento se previeron como delictivas. Además, cabe considerar que el Acuerdo de la PGR referido anteriormente, se publicó apenas tres días antes de la elección federal, celebrada el 18 de agosto de 1991, por lo que difícilmente pudo haber preparación específica para atender dichos delitos por parte de los servidores públicos. De la preparación o capacitación a los Ministerios Públicos en materia de delitos electorales en 1991, no se encontró evidencia alguna, asimismo, no se halló ninguna que respaldase algún esfuerzo por parte de las autoridades para promover ante la ciudadanía qué conductas constituirían delitos electorales, entendiendo que su investigación depende en gran medida de las denuncias presentadas ante la autoridad correspondiente.

Por otro lado, es comprensible que los legisladores de aquel entonces no hayan previsto la totalidad de estas conductas porque se concentraron mayoritariamente en lo que sería el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en dotar de credibilidad y legalidad a los procesos electorales y a prevenir, entre otras cosas, actividades que pudieran vulnerar las elecciones con los comicios de 1988 como antecedente inmediato. Tanto en las propuestas de la oposición como en la del partido oficial, se percibe la insistencia en considerar el día de la jornada electoral como única fecha posible para cometer estos ilícitos, no contemplando crear las condiciones idóneas para promover entre la ciudadanía las características de los delitos electorales o su existencia, ni la promoción de la cultura de la denuncia ni previendo en quién recaería la responsabilidad de denunciar dichos delitos, mucho menos lo que implicaba investigar su comisión en una elección federal con instituciones nacientes. No obstante, no hay ninguna duda: la situación beneficiaba por completo al Partido Revolucionario Institucional y no se percibe la intención de ceder algo de dicha ventaja competitiva a la oposición que, para 1990, se encontraba fortalecida en la Cámara de Diputados y es notorio en el texto final aprobado sobre delitos electorales de

agosto de ese año. Pero además, se puede inferir que pese a la distribución de curules entre el Partido Revolucionario Institucional y la oposición, no solo no existió un auténtico contrapeso en dicha materia sino que además, la aprobación de las reglas electorales se dio con apoyo de bancadas opositoras (Woldenberg et al., 2011, pp. 246, 247).<sup>72</sup>

Otra cuestión a destacar es que no se contemplaron ni la compra de votos ni el condicionamiento de programas sociales o el traslado de votantes, entre otras conductas que hoy se consideran delitos electorales, por lo que sumado a la escasa atención dada a este tema por parte de la entonces Procuraduría General de la República, se puede interpretar que los delitos electorales se cometieron, muy probablemente a escala importante sin dárseles el adecuado tratamiento, lo que puso en clara ventaja al Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, no es posible determinar el impacto real de los delitos electorales en aquella elección en la que venció el Partido Revolucionario Institucional; de haberse cometido, no se sabe cuáles fueron los comportamientos delictivos y aunque previstos por la ley, no fueron sancionados.

Lo que sí se puede afirmar es que el TVC en materia de delitos electorales en aquel entonces fue letra muerta y se puede considerar una institución débil, porque al no ser observada como las reglas del juego, no cumplió con las funciones formales previstas (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020). Además, que a partir de lo expuesto sobre las propuestas de los partidos de oposición y del partido oficial contrastándolas con el texto final, sumado a los inconvenientes que supuso el Acuerdo A/031/91, o sea lo relativo a la imposibilidad de capacitar a tiempo a los ministerios públicos federales en la materia o permitir la promoción de una cultura de la denuncia entre la ciudadanía porque fue publicado

---

<sup>72</sup> Diario de debates No. 30 de la Cámara de Diputados. LIV Legislatura, Año II, Periodo Ordinario. Sesiones celebradas el 13 y 14 de julio de 1990.

un año después del TVC y a tres días de la elección intermedia de 1991, así como lo respectivo a la memoria de labores en relación a los delitos electorales (Patiño Camarena, 2012, p. 31), concluimos que los delitos electorales fueron diseñados para fallar y al mismo tiempo promover una imagen de mayor legalidad y certeza ante los partidos de oposición y la opinión pública considerando lo expuesto en relación a ello en apartados y Capítulo anteriores (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020; Lipnowski et al., 2021). En el siguiente apartado se expondrá lo respectivo a la Fiscalía electoral, así como el contexto de su origen considerando como precedente lo ocurrido en los años previos en relación a los delitos electorales, así como el contexto político en que surgió.

## 2.2.2 El origen, complejidad y debilidad de la Fiscalía electoral

A lo largo de este Capítulo, se ha expuesto cómo el sexenio de Carlos Salinas de Gortari fue diferente a todos los demás. Si bien cada uno de los presidentes de la República ha enfrentado retos específicos a lo largo de sus gestiones, puede afirmarse con franqueza que Salinas de Gortari gobernó durante un periodo particularmente difícil, ello debido a múltiples circunstancias sobre todo hacia el final de su gestión. Enfrentó la debacle de su partido, el inicio del fin del régimen político que prevaleció en México durante poco más de 70 años y situaciones sin precedentes, como el asesinato de su candidato presidencial y del surgimiento de un movimiento armado que declaraba la guerra al gobierno federal (Aguayo Quezada, 2011, p. 853,854). Asimismo, su gobierno enfrentó a la controversia por una elección mayoritariamente vista como poco fiable, por decir lo menos y, además, que en su gestión se realizaron esfuerzos enormes por perpetuar al Partido Revolucionario Institucional en el poder durante muchos años más, pero las circunstancias, entre otras, un cambio de la sociedad y un fortalecimiento inédito de la oposición frente al régimen, solo permitieron al PRI permanecer un sexenio más.

En el apartado anterior se expuso lo respectivo al origen de los delitos electorales como figura del derecho penal electoral mexicano; cómo estos datan del siglo XIX continuando con una tradición de casi dos centurias, y se pormenorizó en su traslado al Código Penal en 1990, su aprobación y las propuestas presentadas por la oposición para tipificar algunas conductas como delitos. Asimismo, se concluyó que la propuesta del Partido Revolucionario Institucional fue, salvo escasas modificaciones y aportes de la oposición, la que terminó por convertirse en la legislación en materia de delitos electorales de cara a los comicios federales de 1991. Además, se planteó que era probable que dicho partido se viera

beneficiado ampliamente en aquella elección, pero que es difícil, si no imposible, probar esa relación debido a la inexistencia de datos que permitan asegurarlo. Toca el turno a la Fiscalía electoral cuyo origen se remonta a 1994, año sumamente complejo política, económica y socialmente; fácilmente identificable como un punto de inflexión en la historia nacional. Si bien no es el objetivo de esta investigación presentar los pormenores de lo ocurrido entonces, se explora lo relativo a los eventos que coincidieron con el proceso de su creación procurando explicar por qué es que existe y cuál era su papel ese año, considerando el contexto como un parteaguas para comprender su diseño.

“Carlos Salinas creía controlar los hilos de la historia: se equivocó como otros antes que él. El ex presidente había trabajado cuidadosamente el guion: el primer día de enero de 1994 México haría su entrada simbólica a la modernidad de la mano del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y Salinas pasaría a la historia como un gran presidente. En lugar de ello, se inició la rebelión de indígenas organizados en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y hubo una importante movilización social encabezada por Alianza Cívica” (Aguayo Quezada, 2011)

Aquel año estuvo plagado de situaciones complejas que se relatan brevemente a manera de cronología con la intención de ordenar los hechos que precedieron a la creación de la Fiscalía electoral. El 1 de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte cuyo proceso de ratificación había concluido la segunda quincena de noviembre de 1993 (Salinas de Gortari, 2013) e inició un levantamiento armado en Chiapas declarándole la guerra al Ejército y gobierno mexicanos (Aguayo Quezada, 2011; Salinas de Gortari, 2013). El 8 de enero, cuando la respuesta militar del EZLN había prácticamente desaparecido –aunque ese mismo día explotó un coche bomba en la capital del país– (Salinas de Gortari, 2013), se gestaban un par de nombramientos de gran importancia, uno de ellos

como consecuencia de la renuncia de Patrocinio González, titular de Gobernación. Dos días después de la derrota del EZLN,<sup>73</sup> el 10 de enero, fue nombrado como Secretario de Gobernación el hasta entonces Procurador General de la República, Jorge Carpizo McGregor y como Comisionado para la Paz en Chiapas a Manuel Camacho Solís quien había sido Titular del Departamento del Distrito Federal y Secretario de Relaciones Exteriores. Pero también, ese mismo día inició la campaña de Luis Donaldo Colosio Murrieta hacia las Federales del 21 de agosto (Salinas de Gortari, 2013).

Considerando la brevísima cronología anterior, es importante tener en cuenta principalmente los hechos y fechas ya que, en ese contexto, por lo menos de manera formal, se concibió la idea de una Fiscalía electoral y que el origen la entonces denominada Fiscalía Especial Para la Atención de Delitos Electorales, coincide con el levantamiento en armas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, por lo que parece prudente hacer un breve análisis de lo ocurrido entonces con el objetivo de mostrar que dicha institución débil surge como parte de un proceso más grande de negociaciones políticas en un contexto sumamente delicado de la historia del país. Anteriormente se estableció que, debido a la complejidad de los eventos suscitados en el año de 1994, en esta investigación no se ofrecerían detalles más allá de los que se consideran importantes para la creación de la Fiscalía electoral. No obstante, es preciso centrarse en los dos nombramientos referidos, aunque pueden tener diversas interpretaciones más o menos precisas dependiendo de la perspectiva con que se les observe.

Asimismo, también se hizo referencia a dos nombramientos oficiales que, aunque pueden tener diversas interpretaciones más o menos precisas dependiendo de la perspectiva

---

<sup>73</sup> *Ibíd.*



con que se les observe, en el presente trabajo se ofrece un breve análisis al respecto iniciando con el caso específico del nombramiento de Manuel Camacho Solís como Comisionado para la Paz en Chiapas, que aunque puede parecer ajeno por aparentemente no tener ninguna relación con el tema de esta investigación, hay que señalar que ese movimiento puede interpretarse como un signo de intención negociadora, y del mismo modo, la propia Fiscalía pareció concebirse como producto de una *negociación* como se detallará a continuación.

“[...] la designación de Camacho tenía un doble propósito: era [...] una respuesta a las demandas de los duros a favor de la violencia (un político de perfil modernizante se encargaría de buscar el diálogo); por otra parte, representaba un desafío al EZLN y búsqueda de puentes [sic.] con la sociedad civil ya que el gobierno le enviaba a un comisionado con credenciales indiscutibles a favor de la negociación” (Salinas de Gortari, 2013, p. 2003,2004).

Es importante destacar de inicio que en el escenario político a nivel nacional de aquella época se percibe la presión de varios grupos opositores al gobierno muy heterogéneos con el potencial de agravar todavía más la situación en la que se encontraba el propio Ejecutivo Federal y que persistía desde inicios del sexenio. Por un lado, se encontraban los partidos políticos de oposición, que en la Cámara de Diputados se pronunciaban contra lo que exponían como *irregularidades* ya desde finales de 1993, y por esas fechas, particularmente en relación a los comicios locales celebrados en Yucatán para elegir gobernador el 28 de noviembre, fecha en que el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari nombró como candidato a Luis Donald Colosio Murrieta (Salinas de Gortari, 2013):<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Redacción. 28 de noviembre de 1993. El PRI “destapa” a Colosio como candidato a presidente de México”. El País. Recuperado de: elpais.com. Consultado el 24 de marzo de 2022.

“Sucede que ese 28 de noviembre, precisamente cuando todo el pueblo mexicano tenía la vista en Yucatán, con gran respeto el PRI destapa a su precandidato [sic.] a la presidencia de la República. Inmediatamente los corresponsales, la TV, la radio, se volcaron para darle inmediatamente imagen al candidato del PRI y Yucatán vivió unas elecciones, esas elecciones demostradas con conciencia cívica política y Yucatán es un Estado politizado en el cual existen partidos políticos que han luchado por el voto del pueblo, pero hay quienes han, a través de ese voto, han perdido la credibilidad del sistema de Gobierno. ¿Y, qué es lo que sucedió en Yucatán? ¿Qué pasó en las elecciones?”.<sup>75</sup>

Si bien el texto citado anteriormente muestra una posible irregularidad, como lo constituiría un acto público de gran trascendencia durante una elección en la actualidad, no fue hallada evidencia que respalde que pudo ser considerado un delito electoral. Lo cierto es que dicha elección resultó en la disputa legal entre el partido oficial y los de oposición (concretamente el Partido Acción Nacional) (Poot Capetillo, 1994), lo que podría explicar las acciones de los diputados en aquel entonces. En ese sentido, los diarios de debates en fechas posteriores al 28 de noviembre de 1993 muestran preocupación por la comisión de delitos electorales y fraude en las elecciones presidenciales de 1994. Muestra de ello fue la participación del diputado del Partido Acción Nacional electo por el principio de Representación Proporcional, Luis Silverio Suárez, quien dijo: “[...] en 1988 se cayó el sistema de computadoras y ahora, el 28 de noviembre de 1993, claro que sí, se funde la

---

<sup>75</sup> Intervención del diputado por el Partido Acción Nacional, Daniel Ávila Aranda, en relación al Estado de Yucatán. Diario de debates No. 25 de la Cámara de Diputados. LV Legislatura, Año III, Periodo Ordinario. Sesión celebrada el 18 de diciembre de 1993.

termoeléctrica; ojalá que no se funda para 1994, para las elecciones presidenciales”.<sup>76</sup> Parecía estar claro para entonces que no había confianza en las resoluciones de los tribunales ni las sanciones por delitos electorales en general. Esto pudo ser el principio de una pugna que requirió de negociaciones entre las partes para resolverse y esta, a su vez, dio origen a la Fiscalía electoral (Patiño Camarena, 2012): la desconfianza en las instituciones de cara a una elección presidencial venidera considerando lo que ocurría a finales de 1993. Además, podría indicar que los legisladores de la época estaban conscientes del control hegemónico que ejercía el Poder Ejecutivo entonces.

En relación a esto, si bien puede asumirse que en la primera mitad de la gestión de Carlos Salinas de Gortari los números favorecían a la oposición de cara a las reformas electorales realizadas en aquel entonces, pudimos comprobar que, en lo respectivo al TVC sobre delitos electorales, el diseño corrió a cargo principalmente de *la bancada* del Partido Revolucionario Institucional. Es también relevante retomar que, al menos para los partidos de oposición más importantes en aquella época, el TVC y las conductas que pudieran constituir o fuesen interpretadas como precursoras del *fraude electoral*, constituían preocupaciones posiblemente más vigentes que nunca en ese periodo de la historia del país considerando las propuestas de conductas a preverse como delitos electorales que respectivamente presentaron bancadas opositoras entre 1989 y 1990. Esto podría tener explicación en los antecedentes casi inmediatos de las elecciones de 1988, pero además, la preocupación sobre la disfuncionalidad del TVC se trasladó a las de 1991 en las que, como se mencionó anteriormente, no se registró ninguna denuncia o inicio de averiguación previa

---

<sup>76</sup> Intervención del diputado por el Partido Acción Nacional, Luis Silverio Suárez Ancona, en relación al Estado de Yucatán. Diario de debates No. 25 de la Cámara de Diputados. LV Legislatura, Año III, Periodo Ordinario. Sesión celebrada el 18 de diciembre de 1993.

alguna por delitos electorales dejando en claro la ineffectividad de las acciones emprendidas por la entonces Procuraduría General de la República en relación a dichas conductas delictivas, por lo que se consideraba la necesidad de crear una fiscalía encargada de investigarlos de manera focalizada (Patiño Camarena, 2012). Por todo ello, existían no solo acusaciones –que podrían incluso percibirse como infundadas–, sino una preocupación por la comisión de delitos electorales por parte de al menos uno de los partidos opositores, misma que se tradujo en presiones por parte de los legisladores panistas a las que se hizo referencia, esto considerando la proximidad relativa de una elección presidencial, el inicio inminente de las campañas presidenciales y los esfuerzos realizados para mantener el capital electoral que al menos, permitiera dotar de legitimidad los resultados.

Un nombramiento, quizá más relevante que el anterior, fue el de Jorge Carpizo McGregor como Secretario de Gobernación el 10 de enero de 1994, que coincidió con el de Manuel Camacho Solís y el inicio de la campaña de Luis Donald Colosio Murrieta. Cabe tener en cuenta que, como se ha mencionado anteriormente, la legislación electoral de aquella época tenía previsto que el Secretario de Gobernación ocupara también un cargo en el Instituto Federal Electoral como “Consejero del Poder Ejecutivo” quien presidía el Consejo General,<sup>77</sup> función que tendría que desempeñar Jorge Carpizo McGregor, pero no lo hizo, al menos formalmente, sino hasta el 27 de enero de 1994, cuando rindió protesta como Consejero Presidente del Instituto en sesión extraordinaria,<sup>78</sup> siendo su primera acción como Consejero, dar lectura al Pacto por la Paz, la Democracia y la Justicia<sup>79</sup> suscrito el 21 de enero

---

<sup>77</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente al 23 de diciembre de 1993, fecha en que se hizo la última reforma antes del nombramiento de Jorge Carpizo como Secretario de Gobernación.

<sup>78</sup> Primera parte del Acta correspondiente a la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada el 27 de enero de 1994.

<sup>79</sup> *Ibíd.*

de 1994 (Patiño Camarena, 2012). El Pacto por la Paz en cuestión es importante no solo porque en el punto 7 establece que: “para dar mayor garantía de legalidad al proceso electoral, se explorará ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales”(Nieto Castillo et al., 2015),<sup>80</sup> sino porque en su lectura a manos del entonces Secretario de Gobernación en funciones de Consejero Presidente, se tiene la primera mención formal sobre la posible creación de la Fiscalía electoral, ello en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en una Sesión de carácter público.<sup>81</sup>

Aunque esta investigación no abarca todas las acciones realizadas por el entonces nombrado Titular de Gobernación, se presume que tuvo una agenda ocupada considerando que estaría a su cargo la organización de los comicios electorales en dos frentes: la Secretaría y el Instituto Federal Electoral. Anteriormente se había desempeñado como Procurador General de la República, es decir, fue titular de la institución en que se crearía meses más tarde la Fiscalía electoral (Franco Guzmán en Nieto Castillo et al., 2015; Salinas de Gortari, 2013), cargo que ocupó posteriormente Diego Valadés hasta el 10 mayo de 1994 y más tarde Humberto Benítez Treviño (Franco Guzmán en Nieto Castillo et al., 2015) de mediados de mayo<sup>82</sup> a noviembre de 1994.<sup>83</sup> Retomando el conflicto en Chiapas, es importante tratar de establecer si existen indicios de alguna conexión con la Fiscalía electoral ya que, si bien su creación no necesariamente está relacionada con el levantamiento armado, resulta difícil

---

<sup>80</sup> Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia, publicado en el diario “La Jornada” el 28 de enero de 1994.

<sup>81</sup> Disponible en la primera parte del video de la Sesión Extraordinaria del 27 de enero de 1994 disponible en el Portal web del Instituto Nacional Electoral.

<sup>82</sup> Redacción. 15 de mayo de 1994. Valadés abandona la Fiscalía General de México tras sólo cinco meses en el cargo. El País. Recuperado de: elpais.com. Consultado el 24 de marzo de 2022.

<sup>83</sup> Síntesis curricular del otrora diputado por principio de Representación Proporcional por el Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura (2009-2012) Humberto Benítez Treviño. Cámara de Diputados.

extraerla de su contexto, por lo que parece conveniente tener en cuenta algunas cuestiones; en primer lugar, las fechas en las que pudo surgir la propuesta para su creación. Se toma como punto de partida el nombramiento de Jorge Carpizo McGregor como Secretario de Gobernación el 10 de enero de 1994, fecha relevante porque ese mismo día arrancó por fin la campaña presidencial del candidato priista aun cuando el conflicto en Chiapas seguía virtualmente activo. En segundo que, si bien no se hizo una investigación complementaria para revisar de forma exhaustiva lo relativo al EZLN, se detecta que el surgimiento de dicho movimiento pudo no tener necesariamente origen en el descontento social de comunidades históricamente desfavorecidas, sino en lo político y lo electoral, ya que en los documentos disponibles que fueron revisados para esta investigación, entre los que destaca la Declaración de la Selva Lacandona del 2 de enero de 1994, se hace referencia al entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari como “jefe máximo e ilegítimo” de la “dictadura monopolizada” por el Partido Revolucionario Institucional (Aguayo Quezada, 2011),<sup>84</sup> lo que puede inferirse producto de la elección de 1988 y sus resultados. Asimismo, el 18 de enero se dio a conocer otro comunicado en que el EZLN exigía que el gobierno surgiera “de una elección verdaderamente libre y democrática” (Salinas de Gortari, 2013, pp. 2007, 2008).

En el contexto del conflicto chiapaneco, el 21 de enero de 1994, es decir, seis días antes de rendir protesta Jorge Carpizo McGregor como Consejero del Poder Ejecutivo, los dirigentes de ocho partidos políticos nacionales y sus candidatos a la Presidencia de la República, suscribieron el “Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia” en donde se tenía previsto, como se mencionó anteriormente, la “posibilidad de crear” la Fiscalía electoral (Betanzos Torres, 2012; Nieto Castillo et al., 2015; Patiño Camarena, 2012). En dicho

---

<sup>84</sup> En la obra citada, el autor recopila documentos de la época en donde destaca la Declaración referida. El texto en cuestión no necesariamente refleja sus opiniones.

documento, se detectó que no solo se prevé la posibilidad de crear la Fiscalía electoral sino que estableció como “acuerdos básicos” “a) Tomar las decisiones que conduzcan a crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral” y “d) Facilitar que quienes hayan optado por el enfrentamiento se sumen al proceso de transformación de la vida política de nuestro país que nos comprometemos a impulsar”; además de la existencia otras referencias directas al conflicto en Chiapas haciendo hincapié en la importancia del restablecimiento de la paz, pero además en el compromiso para realizar acciones que derivaran en elecciones imparciales y con resultados generalmente aceptados o cuando menos vistos como legítimos:

“El asunto más importante para el país es el restablecimiento de una paz justa y duradera. Para ello una condición necesaria es que avance la democracia con la realización de una elección imparcial en 1994 que resulte aceptada por los ciudadanos y las fuerzas políticas de México. [...] El avance democrático, para cerrar el paso a todas las formas de la violencia, debe procesarse en los espacios de los partidos políticos y las instituciones republicanas. [...] Las fuerzas políticas, que firmamos este documento, hemos llegado a un compromiso por la paz, la democracia y la justicia, que será el principal sustento de garantías para una convivencia armónica, un desarrollo económico equilibrado, la reforma social y una solución concertada y pacífica al conflicto de Chiapas”.<sup>85</sup>

Todo esto, sin duda alguna, fue bien recibido por los partidos de oposición, ya que no solo habían formado parte de la firma de ese Pacto, sino que probablemente se pudo interpretar como una oportunidad para la oposición de ganar terreno al gobierno federal en

---

<sup>85</sup> Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia, publicado en el diario “La Jornada” el 28 de enero de 1994.

las elecciones de 1994, considerando fundamental el Pacto y su contenido. Ya en los Diarios de Debates correspondientes a las LIX y LV Legislaturas o algún otro documento relativo a la creación, no se encontraron, alusiones, discusiones o propuestas para ello antes de febrero de 1994, días después de la firma del Pacto, pero sí menciones de presuntos delitos electorales y a la Fiscalía aún no creada fueron una constante durante ese año después de anunciarse formalmente la posibilidad de su creación.<sup>86</sup>

“De cara a la más amplia expresión ciudadana por la democracia y la legalidad que haya vivido nuestro país en los últimos años, y ante la necesidad de ofrecer cambios políticos de carácter nacional, derivados del doloroso reclamo chiapaneco, nosotros consideramos que esta Comisión Permanente tiene ante sí la obligación de actuar con la mayor responsabilidad para que en el marco de sus atribuciones se abra paso ante un conjunto de reformas que permitan la credibilidad electoral. Estamos hablando de la suscripción de un gran pacto político entre todos los partidos que estamos conteniendo en las elecciones federales de 1994”.<sup>87</sup>

No obstante, cabe señalar que Jorge Carpizo McGregor aparentemente no firmó dicho Pacto.<sup>88</sup> Esto podría implicar que la idea de la Fiscalía electoral se originó en la oposición y que, dadas las circunstancias en relación al conflicto chiapaneco, es posible que la institución haya sido “cedida” por el Ejecutivo Federal con la firma del Pacto por parte del dirigente nacional de su partido y de su candidato a la Presidencia. Sin embargo, esto constituye una especulación, ya que no se halló evidencia que respalde que la creación de dicha Fiscalía

---

<sup>86</sup> Diarios de Debates correspondientes a las LIV y LV Legislaturas de la Cámara de Diputados.

<sup>87</sup> Intervención del diputado por el Partido de la Revolución Democrática, Alejandro Encinas Macías en relación a los eventos suscitados en el municipio de Tlalmanalco, Estado de México. Diario de Debates número 7 de la Cámara de Diputados. LV Legislatura, Año III, Comisión Permanente. Sesión celebrada el 26 de enero de 1994.

<sup>88</sup> *Ibíd.*



haya sido propuesta por alguien en concreto, considerando que no hubo discusión sobre ella –por lo menos en la Cámara de Diputados– en fechas anteriores al 27 de enero de 1994, cuando se dio lectura por primera vez. Por este motivo, en esta investigación no es posible atribuir a alguien la idea de crear la Fiscalía electoral, lo que por sí solo bien podría arrojar más luz para explicar el diseño que terminó teniendo antes de la elección de 1994.

Lo relativo tanto al conflicto en Chiapas como a la creación de la Fiscalía también puede revisarse desde la óptica de la ciudadanía o la posible percepción prevaleciente del conflicto chiapaneco en la opinión pública, pues debe observarse la existencia de un descontento social y en las élites económicas y políticas, incluso las oficialistas de la época que con seguridad resultaron adversas al gobierno federal. Lo primero, se hizo notar con la movilización de más de cien mil personas en la capital del país que exigían la paz en Chiapas luego de los primeros enfrentamientos. Los segundos, aunque públicamente más sutiles con respecto a las presuntas presiones para aniquilar a los insurgentes, se dejan entrever en el relato del ex Presidente (Salinas de Gortari, 2013, pp. 1972, 1973).

Con todo lo anterior en mente, es distinguible la complejidad de la maniobra política que debía realizarse desde el gobierno de la República para de algún modo, mantener la paz y el control del país en un contexto internacional bastante delicado considerando la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, por lo que también parecería prudente una actitud negociadora considerando que los intereses principales del Ejecutivo Federal, es decir, llegar a las elecciones siguientes con posibilidades de victoria, debieron permanecer y para ello era imprescindible gestionar rápidamente el conflicto en Chiapas, lo que es perceptible en algunas acciones entre las cuales, se encontraba justamente el nombramiento de Manuel Camacho Solís como Comisionado para la Paz. Sin embargo, el ex Presidente relata que los nombramientos se hicieron con la intención de enviar “mensajes” tanto a élites políticas y

posiblemente económicas, como a la sociedad civil en general. En otras palabras, si el propio ex Presidente abiertamente reconoció que los nombramientos fueron “mensajes”, con certeza buscaba una interpretación de sus acciones, y considerando el análisis de ellas en este apartado, es muy probable que deseara transmitir la intención de negociar y ceder terreno en lo político y lo electoral, y esto podría implicar también que el origen de la Fiscalía haya sido también un mensaje; no obstante, él mismo no menciona su creación.

Cabe aquí un paréntesis para revisar lo hasta ahora expuesto en los párrafos previos, y con los que podemos afirmar que el origen de la Fiscalía no puede sacarse del contexto del conflicto en Chiapas por varios motivos, primeramente, que en el Pacto por la Paz se hacen menciones directas a esa situación y se lee que una de las acciones concretas sería justamente *considerar* la creación de la Fiscalía electoral, pero además, se deben tener en cuenta una vez más las fechas de los nombramientos de Jorge Carpizo y Manuel Camacho en los cargos mencionados. Primero, el 10 de enero de 1994, ya que apenas dos días después, el 12 de enero, Carlos Salinas de Gortari ordenó el cese unilateral al fuego contra las fuerzas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y seis días después se hizo llegar un mensaje presidencial a la nación en que se habló públicamente por primera vez de la amnistía (Aguayo Quezada, 2011; Huchim, 1994), y por último, diez días del que se podría considerar el final formal del conflicto por la publicación de la Ley de Amnistía el 22 de enero.<sup>89</sup> Es decir, el poco tiempo y el escaso margen de acción en una situación de riesgo que demandaba la toma de decisiones rápidas, dificulta, si no impide, que no se considere a la Fiscalía como parte de la negociación para apaciguar el conflicto en Chiapas. Esto, sumado a la interpretación dada

---

<sup>89</sup> El Artículo 1ero de dicha Ley señalaba la no acción penal ante tribunales federales “por los delitos cometidos con motivo de los hechos de violencia, o que tengan relación con ellos” del 1 de enero al 20 de enero a las 15:00 horas, misma que de acuerdo al PRIMERO Transitorio, entró en vigor el mismo día sábado 22 de enero en que se publicó. Diario Oficial de la Federación, 22 de enero de 1994.

al relato del ex Presidente, dejaría claro que la prioridad se mantenía en controlar la situación en esa entidad dando *muestras de apertura* en relación a la elección presidencial y así apaciguar a la oposición, a la sociedad civil en general, así como a los rebeldes chiapanecos.

En varios sentidos la creación de la Fiscalía pudo interpretarse y hasta percibirse como un signo de cambio aunque en los hechos, como se ha constatado, no solo se mantuvo el control de las investigaciones con la vinculación al Ministerio Público, históricamente un órgano dependiente del Ejecutivo Federal sino que además, el diseño del TVC sobre delitos electorales impedía el ejercicio de acciones penales que en esencia, dependían de la denuncia ciudadana que ignoraba la existencia de dichos delitos y las consecuencias penales de los mismos. En otras palabras, la Fiscalía electoral pudo surgir como una concesión del Ejecutivo Federal a la oposición y a la opinión pública con la finalidad de persuadir, pero, además, con un diseño tal que le permitiera al Ejecutivo Federal y a su partido, utilizar los recursos del Estado para asegurar una vez más las elecciones presidenciales.

Podemos recapitular que el origen de la Fiscalía electoral no solo coincide con el conflicto en el estado de Chiapas, sino que existen indicios que permiten vincularla directamente al contexto y que, además, se le puede considerar parte de la negociación entre el Ejecutivo y fuerzas políticas opositoras. Esto último implica algo de suma importancia: que la firma del Pacto por la Paz se da un día antes de ser publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Amnistía, que aparece también con fecha del 21 de enero.<sup>90</sup> Esto, si bien puede parecer una coincidencia, lo cierto es que en esta investigación no se halló evidencia de más incidentes violentos después de esa fecha cuando se aprobó la Ley de Amnistía y se firmó el Pacto por la Paz, mismo que fue presentado el 27 de enero de ese año,

---

<sup>90</sup> Ley de Amnistía publicada el sábado 22 de enero de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

como ya se mencionó, en Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En ese sentido, no parece coincidencia la propuesta de crear una Fiscalía en un momento clave para el gobierno que necesitaba negociar y “calmar las aguas” en varios cauces, uno de ellos lo relativo a las elecciones por celebrarse apenas unos meses después y que, en esa materia, el gobierno era de alguna manera percibido o declarado como “ilegítimo” producto de las elecciones de 1988. Por otro lado, no hay certeza sobre quién tuvo la idea que dio origen a la Fiscalía. Si bien puede estimarse probable que fue una propuesta de Jorge Carpizo, lo cierto es que, en el Pacto por la Paz, ni siquiera figura la firma del entonces Secretario de Gobernación, por lo que podría asumirse que, en buena medida, la Fiscalía pudo tener origen en la oposición. Esto podría tener sentido si se consideran otras cuestiones que se han revisado a lo largo de los dos últimos apartados de este Capítulo, como lo relativo a la preocupación por los delitos electorales y su ineficacia en procesos electorales anteriores (Patiño Camarena, 2012) y que en los Diarios de Debates, puede verse que la atención a los delitos electorales era muy importante para la oposición, especialmente la que se fortaleció luego de la ruptura del Partido Revolucionario Institucional en 1987, y que mantuvo durante varios meses o incluso años, una postura y discurso adversos al Ejecutivo Federal. Asimismo lo era para el Partido Acción Nacional que mostraba una postura más moderada, aunque crítica, ante presuntos delitos electorales en el ámbito local relacionados con el desarrollo de procesos electorales federales.<sup>91</sup> Además, cabe recordar en cuanto a los delitos electorales, que preocupaciones de la oposición no permearon en la legislación electoral en esa materia

---

<sup>91</sup> Intervenciones de los diputados por el Partido Acción Nacional, Daniel Ávila Aranda y Luis Silverio Suárez Ancona, en relación al Estado de Yucatán. Diario de debates No. 25 de la Cámara de Diputados. LV Legislatura, Año III, Periodo Ordinario. Sesión celebrada el 18 de diciembre de 1993.

como se revisó, y que era clara la intención de imponer sanciones más severas a los servidores públicos que incurrieran en delitos electorales según puede constatarse en las iniciativas presentadas por sus bancadas.

Por otro lado, se puede asumir que la ciudadanía en general, ya desde finales de los años 80 podría estar buscando un “cambio”, sobre todo contra la política neoliberal de Miguel De la Madrid que rompió con las clientelas electorales, aunque se percibe en mayor medida el desgaste de la relación con aquellas que dependían de apoyos sociales, aunque las relaciones se restablecieron en cierta medida durante la administración salinista por medio del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que operaba durante las elecciones intermedias de 1991 en que el PRI recuperó buena parte de los escaños perdidos. Es cierto que puede decirse que eso se debió principalmente a las reformas electorales del 90 con que se adicionaba la llamada “cláusula de gobernabilidad” y dotaba al partido con más del 35% de la votación con escaños de representación proporcional necesarios para alcanzar la mayoría absoluta (Woldenberg et al., 2011, p. 256) necesaria para aprobar reformas en solitario. En otras palabras, el peso político del oficialismo en el Legislativo luego de las elecciones de 1991 fue fundamental en el diseño del TVC en materia de delitos electorales, y esto es claramente visible si consideramos que dicho ordenamiento, aprobado en 1990, no tuvo reforma alguna hasta el 23 de marzo de 1994, es decir, durante el ejercicio de la LV legislatura.<sup>92</sup> Esto es importante porque si bien el Código Penal sancionaba en 1990 el “condicionamiento de servicios públicos”, las conductas delictivas en lo electoral no

---

<sup>92</sup> Fecha en la que se votó la primera reforma al TVC sobre delitos electorales publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de marzo de 1994. Asimismo, en esa fecha se publicó el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se dispone que el Presidente de este propio cuerpo colegiado promueva ante la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía Especial de Delitos Electorales.

previeron el condicionamiento de programas sociales,<sup>93</sup> aunque es imposible probar si a causa de esto hubo o no un impacto negativo en los comicios en favor del partido oficial, considerando la inexistencia de datos relacionados a la investigación de delitos electorales – o denuncia alguna en esa materia– en 1991 (Patiño Camarena, 2012).

---

<sup>93</sup> Decreto por el que se aprueba el Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales y se adiciona el Título Vigésimo Cuarto al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, publicado el 15 de agosto de 1990.

### 2.2.3 El debut de la Fiscalía electoral en elecciones federales

El 19 de julio de 1994, se creó formalmente por decreto presidencial la Fiscalía electoral con rango de subprocuraduría y autonomía técnica.<sup>94</sup> En esa misma fecha tomo posesión como primer Fiscal electoral Ricardo Franco Guzmán, quien según sus palabras, habría ocupado dicho cargo por recomendación de Humberto Benítez Treviño, entonces Procurador General de la República, al Presidente Carlos Salinas de Gortari (Franco Guzmán en Nieto Castillo et al., 2015). El entonces Fiscal escribió que:

“Una de las primeras funciones de la [Fiscalía electoral] fue la de recibir todas las denuncias que se habían presentado en la Procuraduría General de la República y que tenía la Delegación Metropolitana, que eran 82, y cuya averiguación previa aún no se había iniciado”.<sup>95</sup>

Asimismo, que los recursos para que la Fiscalía pudiera operar habían estado en “negociación” con la Secretaría de Hacienda, instancia que liberó y aprobó el presupuesto de la Fiscalía el 18 de agosto de 1994 a las 10 de la noche, menos de 72 horas antes de la jornada electoral.<sup>96</sup> Las primeras denuncias presentadas ante la recién nacida Fiscalía electoral fueron de carácter político, pues contabilizó más de 20 contra gobernadores de los estados por parte de representantes de los partidos políticos aunque se desconocen las fechas en que fueron presentadas. En relación a la jornada electoral celebrada el 21 de agosto de 1994, escribió:

“[...] Pudimos decir, con orgullo, que fue tranquila y, desde el punto de vista de los delitos electorales, el más notable, por no decir el único, fue una averiguación previa que se inició con motivo de que un votante del sexo masculino, de aproximadamente

---

<sup>94</sup> *Ibíd.*

<sup>95</sup> *Ibíd.*

<sup>96</sup> *Ibíd.*

40 años, que había ingerido una buena cantidad de alcohol la noche anterior, se presentó en una de las casillas. Por motivos banales, tuvo una discusión con algunos de los funcionarios y rompió las boletas y se las arrojó a la cara”.<sup>97</sup>

En la obra citada, se hace referencia al número de Averiguaciones Previas iniciadas en 1994, nuevamente sin que se hayan especificado las fechas, fue de 550, entendiendo que esta acción “en el ámbito federal implica que el agente del Ministerio Público de la Federación desarrolle una serie de diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos denunciados, acordes a la naturaleza y particularidades de éstos” (Nieto Castillo et al., 2015), en otras palabras, a efecto de iniciar una Averiguación Previa se debe tener por sentado que se cometió un delito o sea, que se haya replicado la conducta prevista por la Ley para tales efectos (Porte Petit Candaudap, 1977) y se debe tener en cuenta que entre otras cosas, muchos de los delitos electorales en aquel entonces, solo se podían cometer el día de la jornada electoral.<sup>98</sup> Asimismo, tampoco se tiene conocimiento de registro alguno del número de actas circunstanciadas generadas ese año (Nieto Castillo et al., 2015), es decir, se desconoce cuántas denuncias se realizaron ante la Fiscalía electoral que el Ministerio Público no consideró delitos electorales en 1994.<sup>99</sup> Esto es relevante considerando que la Fiscalía desde siempre, ha dependido casi exclusivamente de las denuncias sobre posibles delitos electorales, por lo que la participación ciudadana, en este sentido, es fundamental (Díaz-Santana, 2002, 2011).

Si bien la jornada electoral de aquel año, en palabras del entonces Fiscal electoral, transcurrió tranquilamente (Franco Guzmán en Nieto Castillo et al., 2015), lo cierto es que

---

<sup>97</sup> *Ibíd.*

<sup>98</sup> Revisión a las reformas al Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de marzo de 1994.

<sup>99</sup> *Ibíd.*



el volumen de averiguaciones previas por delitos electorales realizadas en 1994, un total de 550 (Nieto Castillo et al., 2015), palidecen en contraste con el volumen de votación ejercida en la jornada correspondiente que fue de 34,811,903 votos de un total de 45,825,888 personas registradas en el padrón electoral, lo que se traduce en una participación ciudadana del 75.96% (Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005, p. 238),<sup>100</sup> la más alta registrada en la historia reciente del país.<sup>101</sup> Ciertamente, el número de averiguaciones previas iniciadas ese año pudo ser el reflejo de múltiples cuestiones, entre ellas el tamaño de la Fiscalía electoral, el poco tiempo que los servidores públicos adscritos tuvieron para trabajar, el probable desconocimiento generalizado de la existencia de la institución recién creada, el prácticamente nulo arraigo de los delitos electorales en la población, etc., pero la naturaleza de las averiguaciones previas iniciadas por presuntos delitos electorales podría arrojar luz a esa cuestión. Sin embargo, no se halló dato alguno que señalara con precisión cuántas de ellas se iniciaron por compra o coacción del voto. Díaz-Santana (2013) comenta, aunque no en el contexto de los años noventa revisados en esta investigación, dos datos muy importantes: a) que para el año 2000 la Fiscalía electoral era un órgano prácticamente desconocido y de igual manera lo eran los delitos electorales y b) que de 2000 a 2012 la Fiscalía recibió 13,426 denuncias, la mayoría de las cuales (del orden de entre 85-90%) fueron presentadas por el entonces Instituto Federal Electoral y estaban relacionadas con la

---

<sup>100</sup> Las cifras pueden variar con respecto a otras fuentes. En la página citada existe una nota aclaratoria sobre el volumen del padrón electoral, que en términos formales es más alto que el que el Instituto Nacional Electoral refería por lo menos al momento de escribirse dicha obra. En otras palabras, lo que el Instituto mostraba en su página web era el Padrón Electoral con corte al 12 de junio de 1994, que debido a impugnaciones presentadas por varias personas ante el Tribunal Electoral que fueron resueltas a favor de los quejosos, el número de posibles votantes se incrementó poco antes de la elección. Aunque no se pudo corroborar la cifra que el organismo expone actualmente corresponda a la señalada por los autores, su nota aclaratoria tiene fundamento en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se declaró que el Padrón y listados nominales eran válidos y definitivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1994.

<sup>101</sup> Instituto Nacional Electoral, varios documentos.

credencial para votar con fotografía, documento que algunas personas adquirieron con datos falsos.<sup>102</sup> Lo anterior si bien no necesariamente puede tomarse como la verdad absoluta de lo que ocurrió durante los primeros años de la Fiscalía electoral, ciertamente puede conducir a una interpretación si bien no exacta, a considerar, teniendo en cuenta que la tendencia si no a mantenerse, es negativa (Betanzos Torres, 2012; Díaz-Santana, 2011, 2013; Fromow Rangel, 2018; Ramírez Ortiz, 2018), lo que por lo menos permite estimar que la situación en los primeros meses de la Fiscalía, por no decir días, considerando que se creó por decreto presidencial poco más de un mes antes de la jornada electoral del 21 de agosto de 1994, y que los recursos de su presupuesto fueron autorizados menos de 72 horas antes, no fue mejor que de 2000 a 2012.

A lo largo de este Capítulo se ha revisado de manera muy general, por lo menos en el orden político y electoral, el contexto en el que ocurrieron los procesos que moldearon la historia de nuestro país, y el avance en materia democrática que se logró después de la creación de instituciones como el Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, la legislación electoral y las reformas que moldearon el sistema de elecciones que hoy prevalece. Se expuso cómo el Partido de la Revolución Institucional sufrió una crisis interna que lo fragmentó de cara a unas elecciones presidenciales ampliamente cuestionadas; que la ciudadanía poco a poco dejó de considerar al partido oficial como opción electoral; que la política neoliberal de la administración de Miguel De la Madrid pudo abonar a la percepción negativa de la ciudadanía y principalmente, de clientelas políticas que habían ayudado a mantener a su partido en el poder; que en la gestión de Salinas de Gortari, se convirtió en prioridad la recuperación de dichas clientelas, pero que las coyunturas políticas sobre todo

---

<sup>102</sup> *Ibíd.* Pp. 56

después de 1988 y durante el terrible año de 1994, pudieron conducirlo a buscar los medios para mantener a la élite política que encabezaba encumbrada en el ejercicio del poder al mismo tiempo que cedía en ciertas demandas ciudadanas y opositoras a manera de negociación aunque, aparentemente, con la sola intención de persuadir.

## 2.3 Conclusiones del Capítulo 2

A manera de conclusión a este Capítulo, se expone lo resultante del análisis desarrollado además de los hallazgos principales:

- Que la disputa en el PRI no fue ideológica o de posturas sobre el futuro del estado benefactor, sino por el poder. Expusimos que las diferencias entre las partes se pudieron deber principalmente a las actitudes del Ejecutivo Federal en la designación de los candidatos a cargos de elección popular, porque no existían mecanismos democráticos reales al interior del partido. Además, que esa división pudo agravarse por la preocupación de perder el poder por la vía electoral y especialmente afectar al grupo disidente que no había tenido la oportunidad de ejercerlo.
- Que la política neoliberal de Miguel De la Madrid y la disminución de programas sociales provocó también la migración de clientelas políticas a las alternativas electorales, principalmente la que conformaban antiguos disidentes del PRI entre otros y que postulaba a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la presidencia. Este hecho es relevante porque los disidentes del partido oficial convertidos en opositores formales, aprovecharon el discurso tradicional del partido oficial para ganar el voto de las clientelas políticas.
- El descenso paulatino del PRI en las preferencias electorales también fue fundamental durante el sexenio de Carlos Salinas, quien se esforzó en llevar de regreso a su partido el voto de las clientelas políticas por la vía del programa Solidaridad. Esto deja clara la importancia de las clientelas

políticas por lo menos para legitimar al gobierno federal en turno, aunque por ese solo hecho, quizá podamos decir que los resultados electorales sí dependían del voto de las mayorías aún en tiempos de la Comisión Federal Electoral.

- Que corroboramos que el diseño del TVC sobre delitos electorales era débil de origen. La redacción de este ordenamiento jurídico estuvo plagada de anomalías que debilitaban la labor institucional. Asimismo, no existe ningún registro de actividad ministerial en materia de delitos electorales en 1991, año en que se estrenó el Código Penal en el ámbito de las elecciones, por lo que no se sabe a ciencia cierta si se cometieron delitos electorales en esa elección o no, aunque de esto pudo beneficiarse en mayor medida el PRI.
- Que el ordenamiento que buscaba sancionar los delitos electorales tuvo mayoritariamente influencia del PRI en el texto final, partido controlado por el Ejecutivo Federal, de modo que la teoría expuesta en el Capítulo 1 describe el comportamiento del actor principal y su influencia en el diseño institucional. Lo anterior se explica con la descripción de los intereses del entonces Presidente inferidas a partir de sus acciones para recuperar el voto duro de las clientelas políticas, dejando claro especialmente a partir de 1991 que la estrategia electoral principal era la compra y coacción de votos al menos por la vía del condicionamiento de programas sociales, conducta no prevista como delito electoral en 1990.

- Que la Fiscalía electoral se originó como parte de la negociación producto del conflicto en Chiapas un mensaje de “cambio” en las intenciones del gobierno. Es, por decir lo menos, muy difícil extraer a la Fiscalía de ese contexto, por lo que se entiende que el Presidente otorgó dicha institución, que pudo ser idea de los partidos opositores, con el objetivo de persuadirlos y también a la ciudadanía. Además, es factible considerarla “un mensaje” teniendo en cuenta que el propio Carlos Salinas reconoce que algunas de sus acciones “transmitían mensajes” a los políticos y a la ciudadanía, concretamente en el contexto de los nombramientos de Carpizo y Camacho en cargos clave durante el conflicto.

Por lo anterior, se mantiene la postura inicial: que el TVC sobre delitos electorales y la Fiscalía electoral se diseñaron como instituciones débiles con el propósito de persuadir (Lipnowski et al., 2021) y de fallar (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020) en beneficio de los intereses del partido oficial y con toda probabilidad, principalmente del Ejecutivo Federal. En el siguiente Capítulo se revisará en mayor profundidad las características de ambas, particularmente en lo respectivo al TVC en materia de delitos electorales y cómo se debilitaron sistemáticamente para permanecer en la labor de persuadir y permitir la comisión de distintas y muy diversas conductas que pudieron constituir actividades nocivas a los procesos electorales.

### Capítulo 3. Análisis de la debilidad institucional: el caso de la Fiscalía electoral y el Título Vigésimo Cuarto sobre delitos electorales durante la transición mexicana

En los Capítulos previos se expusieron cuestiones relevantes en relación a las instituciones débiles, sus características, cómo pueden influir en el desarrollo de procesos políticos de gran alcance como una transición y además, conforme a la teoría vigente, que pueden ser diseñadas para no funcionar y al mismo tiempo persuadir, o sea, conseguir mediante razones y argumentos que una persona actúe o piense de un modo determinado. Asimismo, cómo el contexto del surgimiento de dos de ellas puede ser útil para explicar su naturaleza y sus características ofreciendo una perspectiva diferente de la disponible en el puñado de trabajos de investigación dedicados a exponer los resultados tanto de la Fiscalía electoral y del Título Vigésimo Cuarto sobre delitos electorales como instituciones vinculadas al ejercicio del Ministerio Público Federal en materia de elecciones, y que fueron realizados a lo largo de más de dos décadas.

En relación a los trabajos precedentes, cabe señalar que las personas detrás de su realización dejan en claro varias cuestiones relativas al desempeño de la Fiscalía electoral a lo largo de su existencia, así como las deficiencias que impidieron que, mediante el TVC sobre los delitos electorales, se lograra inhibir las conductas delictivas que sancionaba. En otras palabras, en dichos trabajos se ha tratado esencialmente la debilidad institucional tanto de la Fiscalía electoral como del TVC sobre los delitos electorales observada en reiteradas ocasiones a lo largo de varios años sin que se le diese explicación alguna más allá de las fallas en la redacción y los cambios –a veces sin aparente sentido– a los tipos penales o acciones concretas sancionables en la legislación correspondiente, así como la desaparición de algunas conductas específicas que se dejaron de considerar delitos y en años posteriores, la falta de

reformas en esa materia que prevaleció por casi 18 años,<sup>103</sup> entre otras. (Altés Martí, 1999; Betanzos Torres, 2012; Bunster, 1997; Díaz-Santana, 2002, 2011, 2013; Espinosa Torres, 2000; Fromow Rangel, 2018; Ramírez Ortiz, 2018)

Si bien en lo que se refiere a la Fiscalía electoral existen algunas investigaciones de origen institucional que defienden su labor y la consideran una institución fundamental para el desarrollo de las elecciones en México (Nieto Castillo et al., 2015; Solchaga Flores, 2010), otras más concluyen que los delitos electorales previstos en el Título Vigésimo Cuarto limitan su funcionamiento (Altés Martí, 1999; Betanzos Torres, 2012; Bunster, 1997; Díaz-Santana, 2011; Ramírez Ortiz, 2018) e incluso, parecerían minimizar su existencia atribuyendo la presunta ineficacia de la manipulación y compra del voto a finales de los 90, directa o indirectamente a los spots televisivos del otrora Instituto Federal Electoral en la materia o hasta al cambio en los esquemas de financiamiento de los partidos políticos (Córdova Vianello, 2008; Córdova Vianello & Núñez Albarrán, 2021; Díaz-Santana, 2002), labor que como se sabe, esencial y formalmente pertenecía a la Fiscalía electoral.

No obstante, es preciso aclarar que en ninguno de ellos se menciona explícitamente la debilidad de la Fiscalía electoral y especialmente la del Título Vigésimo Cuarto sobre los delitos electorales, quizá, en buena medida, debido a que esa reglamentación destinada a sancionarlos no recibe el trato de *institución*. Pese a este inconveniente, en la mayoría de trabajos consultados se detallan características que conducen a concluir que tanto el Título Vigésimo Cuarto como la Fiscalía electoral son instituciones débiles conforme a la teoría correspondiente expuesta en el Capítulo 1. Si bien las investigaciones precedentes tienen fundamento en las anomalías en el TVC que se pudieron corroborar con la realización de este

---

<sup>103</sup> La legislación punitiva en materia de delitos electorales o TVC no se reformó desde el 22 de noviembre de 1996 hasta el 23 de mayo de 2014, es decir, no se hizo ningún cambio durante 17 años, 6 meses y 1 día.



trabajo, en ellas se habla de cómo pueden solucionarse las limitaciones y todas refieren a cambios de redacción, ninguna de ellas ofrece explicación alguna fuera del ámbito del derecho penal,<sup>104</sup> de modo que es relevante atender esta cuestión desde la óptica de la Ciencia Política y lo relativo al enfoque neo-institucionalista para ofrecer una explicación alternativa que lleva a comprender la naturaleza de las fallas y carencias de ambas instituciones.

Por otro lado, si bien es posible afirmar que el fenómeno de la *compra de votos* en México también es investigado y en los trabajos respectivos se concluyen cuestiones verdaderamente interesantes, lo cierto es que tampoco se ha puesto la atención necesaria para estudiarlo en profundidad y entender cómo impacta la coacción del voto en los resultados electorales. Estas investigaciones, aunque limitadas, parecerían indicar que la compra de votos en México se volvió cada vez menos eficaz con el paso de los años especialmente como resultado del proceso de *cambio político* en México y después las reformas que permitieron el desarrollo de la *transición* (Magaloni, 2006; Schedler, 2004). La revisión de las investigaciones aquí referidas, independientemente de su origen, llevan a interpretar que las conclusiones se presentan esencialmente como contradicciones: ¿cómo puede una institución ser funcional si es dependiente de otra que impide su funcionamiento? ¿Cómo puede darse por sentado que la Fiscalía electoral tiene utilidad si el TVC sobre los delitos electorales tiene severos defectos? Y considerando en los últimos 20 años en relación al clientelismo político, ¿realmente hace falta la existencia de una Fiscalía electoral y de un marco jurídico que sancione los delitos electorales cuando la efectividad de los mecanismos de compra de votos

---

<sup>104</sup> Las personas que se dieron a la tarea de investigar este tema en años previos, han sido principalmente juristas con algún grado de especialidad en derecho penal, que observaron las carencias del TVC sobre delitos electorales y las limitaciones que presenta. Estas, según observaron, impactan negativamente en el desempeño de la Fiscalía de la que destacan principalmente una serie de beneficios *potenciales*, o sea, si el TVC hubiera permitido un mejor funcionamiento de la primera.

podría estar en declive desde los años 90? Para intentar responder esto, partimos de la recapitulación de los principales hallazgos de esta investigación.

En relación a ello, se expone que hay diversos impedimentos para que la Fiscalía electoral pueda atender sus funciones formales principalmente porque los delitos electorales previstos en el TVC no son útiles para los fines que la propia ley persigue de manera implícita (Díaz-Santana, 2002, 2011), y que no es ni ha sido un secreto que existen fallas “de origen” que impiden esa labor desde hace mucho tiempo (Bunster, 1997). Lo que no está del todo claro es el por qué. En ese sentido sostenemos básicamente que:

- a) El diseño de *las reglas electorales* especialmente antes de la existencia del Instituto Federal Electoral, ha sido tendiente a favorecer al partido en el poder, lo que es especialmente visible sobre todo si se considera la existencia de una hegemonía del Poder Ejecutivo Federal que implica que su ámbito de acción es proclive a influir otras instituciones, especialmente el Legislativo Federal, pero además que los actores políticos de mayor influencia tienen una importancia decisiva en el diseño de las instituciones, como se expone en el Capítulo 1, resaltando de ello que los intereses del Presidente de la República durante la transición se vieron reflejados en el TVC sobre delitos electorales y la Fiscalía electoral.
- b) Los tipos penales, o conductas previstas en el TVC durante el contexto estudiado “se diseñaron” para que los actores en pugna por el poder tuvieran la facilidad de cometer actos que por lógica se interpretarían como delitos electorales, esto implica que las conductas previstas en el TVC durante aquella época, de ser establecidas correctamente y sancionadas de manera eficaz, implicarían problemas en materia electoral para funcionarios partidistas, ministros de cultos

religiosos o candidatos a cargos de elección popular, por nombrar algunos, ello si se llegara a investigar y comprobar la coacción y compra de los votos, lo cual desde la perspectiva del partido oficial y el Ejecutivo Federal habría perjudicado las aspiraciones por la continuidad del ejercicio del poder del Partido Revolucionario Institucional, tomando en cuenta que dichas prácticas fueron cruciales para mantener un grado elevado de legitimidad que permitió al PRI gobernar durante poco más de 70 años ininterrumpidamente.

- c) Que en relación a lo anterior, sostenemos que la Fiscalía electoral no habría podido hacer cumplir la ley en lo que respecta a los delitos electorales, por lo cual, en dicho contexto se asume como una *institución débil* (Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, 2020), aunque dicha debilidad resulta, además, tanto de su diseño institucional que la hace dependiente de las denuncias, como del contexto y las acciones emprendidas por los gobiernos para difundir su existencia entre la ciudadanía durante la transición mexicana, lo que resultó en el desconocimiento generalizado de la Institución y sus funciones varios años después de su debut en 1994.

En este Capítulo se abordará lo respectivo al debilitamiento paulatino y sistemático tanto de la Fiscalía electoral como del TVC en materia de delitos electorales durante el proceso de transición mexicana y se expondrá de qué manera influyó su debilidad en el desarrollo de dicho proceso político.

### 3.1 La importancia del estudio del TVC sobre delitos electorales y la Fiscalía electoral como instituciones débiles

En el apartado previo se exponen las cuestiones relativas a las fallas que pudieron impedir que los delitos electorales se sancionaran conforme a lo establecido por el TVC, ley en la materia vigente durante el periodo estudiado en esta investigación, lo cual hablaría no solo de su debilidad como institución, sino de la posibilidad de plantear, además, que su redacción habría facilitado la compra y coacción del voto considerando que estas prácticas tuvieron un rol fundamental en la legitimación y permanencia del Partido Revolucionario Institucional en el ejercicio del poder durante varias décadas. Sin embargo, un punto a considerar son las limitaciones que se presentaron en su elaboración, ya que desafortunadamente, el interés por la procuración de justicia electoral parece haber estado ausente de la academia. Los estudios realizados sobre el fenómeno estudiado durante el periodo que abarca la transición, son prácticamente inexistentes, por lo que resulta casi imposible determinar con exactitud cómo influyó la debilidad del TVC sobre delitos electorales en la transición mexicana de los años 90, objetivo de este trabajo. Si bien lo expuesto en los Capítulos previos se remonta a la época en que se desarrolló ese proceso político antes de su culminación con una alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, el fenómeno presentado aquí tuvo vigencia más allá de ese periodo. Esto permite la utilización de documentos creados en años posteriores, ya que algunos de esos trabajos, originados principalmente en la disciplina del derecho, son relevantes porque se concentran en las instituciones en estudio y particularmente sobre los delitos electorales previstos en el TVC, que se mantuvieron casi 18 años sin ningún cambio, es decir, se pretende abordar el análisis correspondiente rescatando diversas observaciones y estudios relativos a

los delitos electorales desde su última reforma en noviembre de 1996 hasta la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Delitos Electorales en mayo de 2014, tomando en consideración, además, que sus conclusiones, todas ellas críticas, son prácticamente idénticas y ellas permiten advertir anomalías y defectos en la figura de los delitos electorales que se estudiarán a continuación. Por lo anterior, se utilizan mayoritariamente documentos producidos desde varias disciplinas años después del periodo que aquí se estudia retomando las críticas expuestas por los autores responsables de los trabajos precedentes que también aplican para el periodo referido.

Algo importante a destacar considerando las características de los estudios a que se tuvo acceso durante la realización de este trabajo, es que es posible agruparlos en dos vertientes: los que se realizan en atención al TVC y aquellos relativos a la compra de votos y su efectividad. Los primeros se refieren a la escasez de reformas en materia de procuración de justicia electoral y consideran que ello en sí mismo es el problema fundamental del TVC y la Fiscalía electoral, es decir, que la falta de reformas dejó a ambas instituciones obsoletas e incapaces de enfrentar los nuevos desafíos que se presentaron con cada proceso electoral. No obstante el presente trabajo pretende, además, darle un enfoque diferente proponiendo que el tiempo que pasó sin que se hiciera ninguna reforma no es necesariamente el problema, sino el síntoma de algo más profundo que tiene su explicación en la historia mexicana como se expresa a lo largo de los Capítulos previos. Los estudios considerados parte del segundo grupo, por su parte, tienen objetivos muy variados, pero se concentran en la compra y coacción del voto procurando indagar entre otras cosas sobre la efectividad de dicha práctica, su incidencia e incluso cuán efectiva es la legislación que sanciona los delitos electorales para disuadir a la ciudadanía de incurrir en dichas prácticas. Sin embargo, pese a lo interesantes que pueden resultar sus conclusiones, cabe recordar que ninguno de estos se

realizó en el contexto que abarca esta investigación, por lo que podríamos considerarnos "a ciegas" con respecto a los efectos de la debilidad institucional del TVC y la Fiscalía electoral durante la transición. Sin embargo, las conclusiones de los estudios en ambos grupos y sus resultados podrían ser útiles para establecer un punto de partida que permita conocer cuestiones importantes sobre las conductas consideradas como delitos electorales vigentes en esa época enfatizando las tendencias descritas por los autores citados aquí

En el presente apartado nos concentraremos principalmente en lo relativo al TVC y para desahogar esto, se exponen algunas observaciones sobre los trabajos de las y los autores que se refieren a las deficiencias en la redacción del TVC sobre delitos electorales. En primer lugar, es necesario señalar que la mayoría de las fuentes consultadas para la realización del presente documento, describen o explican las funciones del TVC y la Fiscalía electoral como instituciones desde un enfoque puramente jurídico destacando en buena medida, el potencial que cada una tiene respecto de las funciones que las leyes en la materia establecen para ellas, es decir, los autores consultados coinciden en que su existencia como mecanismo para sancionar conductas adversas al correcto desarrollo de los comicios, beneficia de algún modo al régimen democrático del país o, cuando menos, tiene la posibilidad de mejorar la calidad del mismo siempre y cuando pueda ser aplicado considerando su función implícita de tutelar el voto como bien jurídico.

Aunque cabe recordar que también existen diversas críticas, ya que consideraron que los tipos penales eran insuficientes (Betanzos Torres, 2012; Bunster, 1997; Díaz-Santana, 2002, 2011; Ramírez Ortiz, 2018) por dos motivos: a) que para estos la redacción de las conductas previstas como delitos electorales impedía su investigación, persecución y sanción conforme a la Ley; y b) que sumado a eso se observan las dificultades que padece la Fiscalía para atender lo relativo a la procuración de justicia electoral. Esto tiene implicaciones más

profundas en el análisis porque la debilidad de una no se explica como consecuencia de la otra, como en ocasiones parecen sugerir los propios juristas que estudian la procuración de justicia electoral, sino que tanto el TVC como la Fiscalía electoral conforman una suerte de sistema binario en el que ambas son débiles de manera independiente pese al estrecho vínculo entre ellas originado en su naturaleza jurídica e histórica ya que una existe para hacer valer a la otra. Lo anterior hace inviable enfocarse solo en la mala redacción del TVC como única causa de la virtual ausencia de procuración de justicia electoral incluso en años posteriores a los que abarca el trabajo de investigación, ya que el fenómeno atendido va mucho más allá, como se expone en el Capítulo 2, en que se considera la utilidad electoral para el Ejecutivo Federal y el partido oficial que tuvieron las modificaciones al TVC según cada contexto, así como en la creación de la Fiscalía, manifestado no solo en las características de ambas instituciones sino en el tiempo que transcurrió sin que se les hiciera ninguna reforma, lo que llama poderosamente la atención.

En relación a esto cabe reiterar que una de las principales críticas advertidas en la literatura revisada es precisamente el tiempo que transcurrió para que se hiciera una nueva reforma al TVC sobre delitos electorales desde finales de 1996, ya que ese hecho contrasta de manera sobresaliente con respecto a los cambios realizados al resto de la legislación en materia electoral, en este caso el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que fue reformado varias veces durante el mismo periodo, lo que probablemente contribuyó al fortalecimiento del Instituto Federal Electoral. Lo anterior es importante considerando que aunque el objetivo principal del presente trabajo es exponer cómo la debilidad institucional de la Fiscalía electoral y el TVC sobre delitos electorales influyó en el proceso de transición mexicana aludido, es decir, el desarrollado entre 1988 y 1996/97, se afirma en varias oportunidades que las instituciones en estudio se debilitaron

sistemáticamente en ese periodo, aunque se debe considerar es que en ese entonces, también se originaron ambas instituciones en su forma más actual si se toma como punto de partida para los delitos electorales su debut en el derecho penal mexicano y el surgimiento de una Fiscalía especial para su atención dada la ineffectividad de los primeros.

Las investigaciones precedentes se concentran en el TVC sobre los delitos electorales y no en la Fiscalía electoral, ya que se considera al primero la principal causa de la insuficiencia de la segunda, pero además por un "candado constitucional" que en materia penal es un arma de dos filos. Por lo anterior es importante destacar a qué nos referimos utilizando la definición de "delito electoral" ofrecida por Díaz-Santana como aproximación:

“[los delitos electorales son] toda clase de acciones tipificadas en una norma penal que vulneran al sistema electoral en su conjunto, que impiden el libre ejercicio del voto y modifican el resultado de la voluntad ciudadana, produciendo una alteración clara en el principio de representación.” (Díaz-Santana, 2002)

Es cierto que la definición de delitos electorales puede ser diferente en cada autor, pero la expuesta aquí permite ahondar en una de las características que, para esta investigación, es fundamental y es que los delitos electorales son conductas *tipificadas en la norma penal*. Los abogados que han estudiado los temas atribuibles a la Fiscalía suelen poner énfasis en las restricciones predeterminadas en los principios del derecho penal, como la imposibilidad de interpretar la regla, es decir, que en dicha rama de la disciplina jurídica *no puede adaptarse el hecho* o acontecimiento a la ley, sino que la ley *describe la conducta con precisión* y de modo tal que, si el hecho *no es* exactamente como se prevé en la norma, no hay delito que perseguir (Porte Petit Candaudap, 1977), es decir, existe una limitación a la aplicación de la sanción por la inviabilidad de interpretar la norma fuera de los criterios que



ella misma prevé y esta característica prevalece por una cuestión de orden constitucional y que podría, en todo caso, ser la causa de la debilidad del TVC sobre los delitos electorales.

Esto, conforme a las investigaciones de los juristas, supone dos *soluciones viables*. La primera de ellas es cambiar las conductas penadas descritas en la norma jurídica que prevé los delitos electorales de tal forma que ajusten a aquellas que los delincuentes reiteran (Díaz-Santana, 2011), con la finalidad de lograr que la Fiscalía electoral pueda establecer relación entre la conducta dada y la prevista con la finalidad de iniciar el procedimiento sancionador contra quien resulte responsable. La segunda, cambiar *la naturaleza penal*, o sea, buscar que los delitos electorales sean atendidos por otra vía, por ejemplo, la administrativa. Sin embargo, esto implica solo la punta del iceberg, ya que si bien lo anterior podría parecer el problema medular que impide la aplicación de la Ley en la materia, existen otros que se deben desahogar.

En primer lugar, corresponde exponer lo relacionado con el subdesarrollo de la figura del delito electoral derivada de imprecisiones en su redacción, eliminación de tipos penales e incluso contradicciones con otras leyes electorales vigentes. Álvaro Bunster escribió en 1997, a escasos meses de la segunda reforma al TVC publicada en el Diario Oficial el 22 noviembre de 1996, que los cambios en cuestión tenían “serios defectos”, entre los que destacaban que no se esclarecía el bien jurídico tutelado, entendiendo que este debería ser el sufragio con todas las características que debe tener según dispone la Constitución, lo que podría suponer dificultades a la hora de establecer las sanciones. Por otro lado, sostenía que algunos cambios hechos con la reforma citada, constituían un debilitamiento de la tutela del voto,<sup>105</sup> debido a que algunas conductas habían dejado de ser delitos electorales (Bunster,

---

<sup>105</sup> En este caso, se hace referencia al texto que revisó Bunster en 1997, es decir, aquel que surge de la reforma realizada en noviembre de 1996.

1997). Un ejemplo de lo dicho por el autor se percibe en la Fracción IX del Artículo 403, que en la reforma previa publicada el 25 de marzo de 1994, decía:

“403.- Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien: [...]

IX.- El día de la elección organice la reunión y traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido de su voto;”<sup>106</sup>

Texto que en noviembre de 1996, quedaría de la siguiente manera:

“403.- Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien: [...]

IX. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;”<sup>107</sup>

A partir de lo dicho por Bunster, se entiende que dejó de ser un delito electoral el “organizar el transporte de votantes”, y en lugar de eso el delito se convirtió en “transportarlos”. Lo observado por Bunster es importante porque si las instituciones son reglas que condicionan a los actores, los errores en ella podría condicionarlos a realizar las conductas que se busca inhibir. En ese sentido, cabe hacer énfasis en cómo los autores revisados destacan la existencia de un marco jurídico de estas características.

Para Omar Betanzos, la existencia de un mecanismo para sancionar los delitos electorales y la Fiscalía electoral tiene relación con la labor garante del derecho que se atribuye al Estado, en este caso por la vía de la tutela del sufragio buscando impedir transgresiones al ejercicio ciudadano de votar en libertad y secrecía. Él considera que existe

---

<sup>106</sup> Reformas al título XXIV relativas a los delitos electorales en el Código Penal Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 25 de marzo de 1994.

<sup>107</sup> Reformas al título XXIV relativas a los delitos electorales en el Código Penal Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996.

la necesidad de “contar con normas claras y sistemáticas que regulen la vida comunitaria, política y económica”, atribuibles a un Estado de derecho propio de las democracias. Sin embargo para él, existía un claro “desfase” entre la legislación electoral y la penal, observando que en la reforma electoral de 2007-2008 se contemplaba la posibilidad de difundir legalmente los resultados de encuestas y sondeos antes de los tres días previos a la celebración de los comicios, cuando en ese mismo año, el Código Penal Federal –vigente de 1996 a 2014 para su aplicación en el contexto electoral– en la fracción XIII de su artículo 403,<sup>108</sup> establecía como conducta delictuosa la difusión de tales materiales en los ocho días previos a las elecciones. (Betanzos Torres, 2012)

Por su parte, Héctor Díaz-Santana (2002) observa que la labor principal de la Fiscalía electoral es “contribuir al orden democrático y la prevención y sanción de los delitos electorales federales”.<sup>109</sup> Sin embargo, no omite una crítica a la insuficiencia de la Institución ya que plantea *una disparidad abismal* entre el número de personas consignadas y la probable comisión efectiva de delitos electorales.<sup>110</sup> Lo anterior supone que la Fiscalía electoral debería tener mayor relevancia para atender conductas que vulneran a las elecciones y la voluntad ciudadana, atributos propios de una definición mínima de democracia. En relación a ello, el autor referido expone algunas cifras que reflejaban el desempeño de la Fiscalía en 2001, cuando consignó a un total de 207 personas por obtener una credencial para votar falsificada, lo que equivalía aproximadamente al 50% de las 411 personas inculpadas por la

---

<sup>108</sup> Ante la posibilidad de corroborar este dato, se revisó la Carpeta Normativa de la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales, publicada en septiembre de 2012. Si bien la reforma a la que se hace referencia en el artículo de Betanzos corresponde a los años de 2007 y 2008, el artículo escrito en el mismo año que la Carpeta citada, observa el Código Penal Federal, que permaneció sin cambios en materia de delitos electorales a pesar de la reforma en materia electoral. Se ha insistido en este dato para señalar el atraso en el que se mantuvieron y seguramente aún se mantiene en la figura punitiva.

<sup>109</sup> Óp. Cit. Pp. 112

<sup>110</sup> Ibíd. Pp. 115

Fiscalía aquel año y,<sup>111</sup> pese a no haber sido uno electoral, el patrón se repite en los años siguientes y en 2012, Díaz-Santana expone que más del 80% de las denuncias presentadas ante la Fiscalía electoral, provinieron del entonces Instituto Federal Electoral por delitos relacionados con la credencial de elector que, de acuerdo con sus palabras, estima que no se cometen no para votar dos veces sino para perpetrar otros ilícitos. Asimismo, el autor se ha referido a la escasez de reformas en materia de delitos electorales que prevaleció desde noviembre de 1996 hasta mayo de 2014. Ya en 2011, Díaz-Santana se pronuncia en un nuevo artículo, diciendo que “la configuración normativa no es acorde a los tiempos actuales”, explicando las desventajas que representaba la escasa atención que se pone a la figura punitiva referida en materia de reformas, lo que pudo impactar en el desempeño de la Fiscalía por un factor de efectividad ya que frecuentemente se ve impedida para actuar (Díaz-Santana, 2011).

Como se expuso, para los juristas que se han revisado en esta investigación, es crucial entender el TVC y las conductas sancionables por esa vía, esto porque podría ser útil desde la perspectiva jurídica para explicar la debilidad de la Fiscalía electoral desde su creación. Aunque no se hayan realizado en el contexto referido, como se ha mencionado anteriormente, dichos trabajos de investigación fueron escritos observando el mismo marco jurídico de aplicación de los delitos electorales, es decir, aunque se haya realizado en fechas muy distintas, lo hicieron a partir de tipos penales que permanecieron sin cambio alguno durante casi 18 años. Dicho de otra forma, lo relevante yace no en el contexto en que se realizaron las investigaciones, sino en todas ellas observaron las características de la última reforma realizada al TVC sobre los delitos electorales en noviembre de 1996 y hasta sus resultados,

---

<sup>111</sup> *Ibíd.* Pp. 116

es decir, que aunque indirectamente y considerando el enfoque planteado por Nohlen utilizado para desarrollar esta investigación, las observaciones de Bunster y Díaz-Santana hacen inevitable aludir a la época en que se diseñó el marco jurídico destinado a sancionar los delitos electorales.

Por lo que se refiere a la Fiscalía electoral se hallaron pocas explicaciones relacionadas con su debilidad que no tuvieran relación directa con el TVC y de ahí la importancia de resaltar lo respectivo a ella. La escasa atención a la Fiscalía implica que la mayoría de las ocasiones pareciera que las y los autores solo la entienden como el ente aplicador de sanciones a partir de las conductas previstas como delitos electorales en el derecho penal, es decir, que dichas investigaciones se refieren primero a las anomalías en el TVC sobre delitos electorales y luego a la Fiscalía, dando casi siempre por sentado que la redacción de los delitos electorales previstos en el TVC es la causa de la ineffectividad de la primera.<sup>112</sup> No obstante, en una tentativa de exponer las características que abordaremos, nos referimos alternativamente a la debilidad de la Fiscalía y, al respecto, Díaz-Santana señalaba en el mismo artículo de 2002, que el problema principal de la Fiscalía electoral, era:

“[...] su falta de posicionamiento en el ámbito ciudadano. Los votantes desconocen la existencia de una fiscalía que tiene como fin, prevenir y sancionar conductas constitutivas de delitos electorales. En este orden de ideas, aunque de menor intensidad, un reducido sector de ciudadanos está informado acerca de que ciertos actos que manipulan el voto tienen una sanción de carácter criminal, por lo que también hablamos de un desconocimiento de la ley penal”. (Díaz-Santana, 2002)

---

<sup>112</sup> Se considera al Doctor Héctor Díaz-Santana como voz autorizada para hablar del tema, ya que se desempeñó como titular de la otrora FEPADE desde diciembre de 2017 hasta noviembre de 2018, además de haber aportado al tema con la publicación de algunos artículos relacionados.

Lo relevante de este comentario radica en la naturaleza que la Fiscalía electoral tenía en ese momento, cuando era incluso más pequeña de lo que es en la actualidad. Retomando el punto anterior, lo dicho por Díaz-Santana ilustra que una causa de la ineffectividad de la Fiscalía considerando que la principal vía –por no decir la única– mediante la que conoce la comisión de los delitos electorales es la denuncia, es que en ese contexto parecería haber existido un desconocimiento ciudadano generalizado por los delitos electorales que se suma a la ausencia de interés por la Institución.

Pese a que el resultado de dichos trabajos es útil para entender una parte del problema que parecería reducirse a una cuestión legislativa (Díaz-Santana, 2011), lo cierto es que hay mucho más por indagar en el fenómeno observado, sobre todo si se tienen en cuenta las características no solo del marco jurídico sino de las instituciones mismas, así como las etapas en que se crearon o modificaron y las circunstancias en las que operaron. Si bien podemos concluir que los autores coinciden en el potencial tanto de la Fiscalía electoral como la legislación que sancione los delitos electorales en trabajos precedentes, frecuentemente se percibe un *malestar* con el *desempeño* o *suficiencia* de ambos, y se encuentran las más variadas propuestas para adecuar entre otras cosas los tipos penales para sancionar conductas específicas que no eran contempladas por las leyes vigentes en las fechas en que se publicaron las fuentes consultadas. Además, las investigaciones al respecto suelen concluir, en algunos casos de manera implícita, que la responsabilidad de las deficiencias en los tipos penales recae en el Legislativo, con lo cual no coincidimos totalmente. Para ahondar en esto, cabe hacer aquí una breve recapitulación para resaltar los hallazgos hasta ahora hechos en la investigación y sobre los cuales se desarrollará el análisis procurando esclarecer cómo los delitos electorales se debilitaron como institución de manera sistemática considerando dos hechos relevantes:

1) Que el TVC sobre los delitos electorales se dejó de reformar durante mucho tiempo. Se reitera constantemente esta cuestión ya que existieron voces – aunque escasas– que se pronunciaron con respecto a las fallas en la redacción y luego a la dificultad de su aplicación poco después de la última reforma publicada en la materia en noviembre de 1996. Además, existe esmero en resaltarlo por la gravedad que conlleva, ya que se celebraron cinco elecciones federales (2000, 2003, 2006, 2009 y 2012) con la figura de los delitos electorales totalmente intacta.

2) Que un candado constitucional no permite la interpretación de la norma penal. Esto, si bien puede considerarse una bondad en lo penal que impide ser acusado por, interpretativamente, incurrir en la comisión de un delito, en buena medida facilita la comisión de prácticas nocivas principalmente contra la libertad del ejercicio del sufragio cuando se trata de delitos electorales debido a la suma dificultad de probar que el inculpado haya cometido el delito del que es acusado.

En efecto, estas cuestiones comenzaron a hacerse notorias con el tiempo y cada vez más conforme las elecciones federales continuaron celebrándose sin que se hiciera ningún cambio al marco jurídico que sanciona los delitos electorales, lo cual despierta varias interrogantes cuyas respuestas, precisamente, pretendemos plasmar en este trabajo de investigación: ¿por qué los delitos electorales se prevén de forma tan, aparentemente, descuidada en el TVC? Hemos expuesto entre otras cosas que en teoría, existen instituciones que no solo pueden competir con otras de carácter informal con mayor fuerza y arraigo, como en este caso sería la compra de voluntades electorales y legitimidad vía dádivas y prebendas, práctica frecuente y hasta en cierto modo, tradicional en nuestro país, sino que es posible que algunas de ellas sean creadas con el único y exclusivo propósito de fallar al mismo tiempo

que permiten "engañar" o persuadir masivamente a la opinión pública sobre su funcionamiento. Pero ¿qué pruebas tenemos de ello? ¿Cómo podemos sustentar esta afirmación cuando carecemos de estudios que nos permitan comprender el cómo y el para qué? ¿Cómo podemos respaldar que los delitos electorales como institución y no como acciones sancionadas penalmente, fueron sistemáticamente debilitándose para favorecer a los delincuentes electorales que pudieron utilizar, con toda impunidad, los recursos del Estado o los partidos políticos para comprar la voluntad de la ciudadanía votante? Ciertamente, parecería que lo permisivo de la legislación en materia de delitos electorales favoreció el refinamiento de las prácticas de compra y coacción de votos y, aunque no haya estudios que lo avalen, existe evidencia en los hechos y la historia mexicana de las elecciones, en la legislación, las iniciativas y por supuesto, el análisis aquí desarrollado para exponer la cuestión que nos ocupa desde el principio: que el TVC sobre los delitos electorales se creó como una institución débil y en consecuencia, un mecanismo que permitió las conductas que en el papel, fue destinado a sancionar.



### 3.2 El debilitamiento sistemático del TVC sobre los delitos electorales y la Fiscalía electoral

En el apartado anterior se expone la importancia de estudiar lo relativo a la debilidad de la Fiscalía electoral y principalmente a la del TVC sobre los delitos electorales. Asimismo, se revisan autores que detallan desde un enfoque jurídico algunos de los motivos por los que se considera que el TVC y la Fiscalía electoral eran disfuncionales en su debut –y continuaron siéndolo por casi cuatro lustros desde la reforma de 1996– haciendo no solo referencia a los tipos penales *con severas anomalías* sino a la presencia de otras instituciones, aunque de carácter informal, con mucha más fuerza y arraigo en la cultura política mexicana, como lo son la compra y coacción del voto que habrían permitido al Partido Revolucionario Institucional mantenerse en el poder durante un largo tiempo. Sostenemos que las actividades propias de las instituciones informales anteriores fueron permitidas por los poderes Ejecutivo y Legislativo a conveniencia, diseñando a la Fiscalía electoral y el TVC en materia de delitos electorales con el propósito de permitir conductas adversas al proceso electoral. Sobre esto último, Díaz-Santana detectó, según una publicación de 2011, que el ordenamiento que sancionaba los delitos electorales permitía, por ejemplo, que “los candidatos” en elecciones populares pudieran incurrir en actividades irregulares sin ser sancionados (Díaz-Santana, 2011). ¿Qué fundamento tiene esto?

Para abordar esto, se analizarán los cambios al Título Vigésimo Cuarto sobre delitos electorales y la Fiscalía electoral. En esta investigación se consideran dos instituciones aparte pues no solo tuvieron orígenes muy diferentes, sino que también se tiene que el TVC operó sin necesidad de una Fiscalía especializada en lo electoral como ocurrió entre agosto de 1990 y julio de 1994. Sin embargo, se entiende que no tuvieron el papel esperado por la oposición

con toda probabilidad, y de ello hay indicios claros fuera de los debates celebrados en la Cámara de Diputados, ya que no se tiene registro de algún delito electoral cometido durante las elecciones intermedias de 1991; no se hace referencia a una etapa anterior en el proceso electoral porque como se establece en el apartado correspondiente en el Capítulo 2, el TVC sobre delitos electorales vigente entonces contemplaba conductas principalmente el día de la elección. Es así que el punto de partida consta de las reformas realizadas y publicadas en marzo de 1994 y noviembre de 1996, que fueron las únicas que se hicieron al TVC sobre delitos electorales mientras estuvo vigente. En cuanto a la Fiscalía electoral se tienen tres registros sobre cambios realizados principalmente en el número de servidores públicos adscritos a la Institución y otros de corte estructural-organizativo en 1995 y 1996 que se revisarán con mayor detalle más adelante.

### 3.2.1 Análisis de las reformas al TVC y la Fiscalía electoral

En los apartados previos se revisa que el TVC en materia de delitos electorales contenía varias anomalías que, de acuerdo con varios autores, impedían a la Fiscalía electoral cumplir su labor conforme al marco jurídico establecido, es decir, procurar justicia electoral investigando, persiguiendo y sancionando las conductas previstas como adversas al ejercicio libre del sufragio, la legitimidad, legalidad y la validez de las elecciones. Contrario a lo ocurrido con la legislación electoral de corte procedimental y administrativo contenido en la Constitución en materia electoral y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que fueron sujetos a varios cambios a lo largo de los años, tanto el TVC sobre delitos electorales y las disposiciones que regulaban la Fiscalía electoral fueron sujeto de tan solo unas cuantas modificaciones después de su creación en 1990 y 1994 y durante el periodo comprendido en esta investigación: dos en el caso del Título Vigésimo Cuarto, en marzo de 1994 y noviembre de 1996; y tres a la Fiscalía electoral en 1995 y 1996 (Nieto Castillo et al., 2015). En este apartado revisaremos lo respectivo comenzando por el TVC.

El análisis sobre los delitos electorales previstos en la referida legislación comienza con la reforma de 1994, que como se expone en el Capítulo 2, fue motivada por la suscripción del Pacto por la Democracia al que se dio lectura formal durante la toma de posesión del entonces Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo McGregor como Consejero del Poder Ejecutivo para presidir el Consejo General del Instituto Federal Electoral, la mañana del 27 de enero de 1994. Cabe recordar, como se revisa en el mismo Capítulo, que la suscripción de dicho acuerdo, además, contenía la posibilidad de crear una Fiscalía electoral probablemente originada en la necesidad de negociar con fuerzas políticas de oposición durante la crisis política y social derivada del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación

Nacional el 1 de enero de ese año. Asimismo, se destaca la importancia del Pacto celebrado apenas unos días después de la publicación de la Ley de Amnistía y "entrado en vigor formalmente" con su lectura como el primer acto del Doctor Jorge Carpizo como presidente del Consejo. La reforma al marco jurídico en materia de delitos electorales parece un resultado lógico de dicho Pacto con el que se promovió un paquete de acciones en el ámbito electoral para, entre otras cosas, contribuir a solucionar el conflicto en Chiapas, ya que, como también se revisó, para la oposición era imperante atender de manera focalizada el fenómeno de los delitos electorales, precisamente por considerar que el gobierno federal se beneficiaba de las irregularidades.<sup>113</sup> Desde luego que los intereses del Ejecutivo Federal –cuyo titular era Carlos Salinas de Gortari– respecto de llevar a cabo las acciones pertinentes para perpetuar a su partido –y presumiblemente su propia influencia política más allá del fin de su sexenio– parecieron no cambiar fuera del discurso; sus acciones y las del Legislativo con amplio dominio del Partido Revolucionario Institucional contradicen el discurso oficial. En el caso del TVC percibimos lo ya comentado con anterioridad en relación al diseño institucional, o sea, que se diseñó tanto para fallar como para persuadir y, en el contexto de una hegemonía ejecutiva, difícilmente podemos atribuir a otro actor político distinto del Ejecutivo Federal la creación del TVC como institución débil y luego el "perfeccionamiento de su debilidad" con las dos reformas de 1994 y 1996. ¿Pero fue así en realidad? ¿Podemos "culpar" al Ejecutivo Federal de las fallas en la redacción del TVC y retirar la responsabilidad a la oposición? En los hechos es complicado establecer a un "único culpable" debido a varias cuestiones y limitantes lógicas, pero principalmente a la ausencia de información, porque

---

<sup>113</sup> Revisamos anteriormente en los Diarios de Debates de la Cámara de Diputados algunos pronunciamientos de bancadas opositoras en relación al TVC sobre delitos electorales que, en buena medida, parecían fundados considerando que las Leyes electorales paulatinamente se refinaron para sancionar algunas acciones de la índole por vías administrativas y penales.

como se expone también en el Capítulo 2, por lo menos en materia de delitos electorales no se percibe un contrapeso efectivo de las bancadas opositoras en el texto publicado en agosto de 1990. Sin embargo, podríamos disponer de algunos indicios que darían algo de claridad en ambas reformas como se revisa a continuación.

Partamos de la iniciativa original promovida por Diputados federales miembros de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, de la cual no se tiene ningún registro salvo por la lectura de las propuestas utilizándola como base, promovidas a partir de ella desde el Senado de la República, es decir, durante la realización de esta investigación solo pudo encontrarse el texto "corregido" presentado ante esa Cámara el 22 de marzo de 1994. Esto implica que con la información disponible no puede saberse qué diputados promovieron el texto original ni su contenido, por lo que no fue posible saber qué bancada tuvo más influencia en la redacción y, del mismo modo, no pudo constatarse quienes constituyeron en aquel entonces las Comisiones de Justicia y de Estudios Legislativos responsables de la propuesta correspondiente hallada en el Diario de Debates del Senado, por lo que el ejercicio no se presenta con las mismas características que el realizado en el Capítulo anterior.

Retomando lo correspondiente a la primera reforma realizada al TVC, consideramos que existieron aspectos positivos en ella, ya que las propuestas en cuestión se centraron en fortalecer algunos aspectos clave de su predecesor de agosto de 1990, como la inclusión de nuevas conductas delictivas en materia electoral. En lo general, puede destacarse que se contempló por primera vez, como sanción, la inhabilitación de cualquier persona para desempeñar cualquier cargo público hasta por cinco años y la destitución de un cargo público para quien cometiera un delito electoral. También destaca el establecimiento de un sistema

de sanciones acumulativas que contemplaba tanto la multa como la de privación de la libertad, suprimiéndose su carácter de medidas alternativas.<sup>114</sup> Aunque, quizá el aspecto más relevante de la reforma de marzo de 1994 fue la remoción del criterio del juzgador para determinar si procede la imposición de una u otra sanción o de ambas, es decir, que en esta reforma se suprimió definitivamente de la ley la leyenda "a juicio del juez", que aparecía como condicionante en los artículos 403, 405, 406 y 407. Este cambio se asume como un aspecto fortalecedor de la figura punitiva porque la consideramos la causa principal de su debilidad en el texto original publicado en agosto de 1990. Asimismo, las conductas delictivas previstas con la reforma de 1994 a que nos referimos anteriormente consistieron en:

*"Recoger credenciales de elector sin que medie causa prevista por la ley; solicitar votos a cambio de un pago, dádiva o promesa de dinero o recompensa; violar el secreto del voto; votar o pretender votar con credencial de la que no se sea titular; organizar la reunión y trasladar votantes el día de la elección con objeto de llevarlos a sufragar e influir en el sentido de su voto; introducir ilícitamente boletas electorales en las urnas o sustraer las mismas sin fundamento legal, así como destruir o alterar boletas o documentos electorales; solicitar u obtener del elector una declaración firmada sobre su intención o el sentido de su voto o que comprometa el voto mediante amenaza o promesa, e impedir mediante la violencia la instalación de una casilla".<sup>115</sup>*

Sin embargo, pese a los aspectos positivos de la reforma de 1994, se encontraron varias anomalías que pueden interpretarse conforme a lo expuesto en Capítulos y apartados anteriores no como errores casuales, sino como "fallas planificadas" como se expone a

---

<sup>114</sup> Diario de Debates del Senado de la República, 22 de marzo de 1994.

<sup>115</sup> *Ibíd.*

continuación. En primer lugar, con la reforma de 1994 una vez más se limitó la comisión de delitos electorales principalmente a acciones que solo podían ser posibles el día de la elección, lo que de por sí debilita al TVC ya que los delitos previstos en su mayoría no podían ser cometidos fuera de la fecha en que se realizaran los comicios y por ello, no se podía sancionar a nadie que los cometiera cualquier día antes de celebrarse ese acto cívico. Pero las anomalías detectadas están un paso más allá, ya que no son fácilmente detectables considerando que la mayoría de las conductas permiten pensar en lo general, que el TVC fue concebido para impedir fraudes electorales principalmente a la hora de contar los votos en las casillas al finalizar el sufragio, o sea, el marco jurídico se diseñó en buena medida para impedir que ocurrieran eventos que sembraran dudas sobre la certeza de los resultados electorales y que provocaran conflictos posteriores.

Las anomalías a que nos referimos implican la modificación de algunas conductas para volverlas demasiado específicas y difíciles de probar por lo que aplicar sanciones por delitos electorales era como poco, inviable. Tal es el caso de un tipo penal de gran importancia que fue modificado de tal forma que facilitaba la comisión de la conducta penada por volverla más específica, por ejemplo, con las fracciones III y IX del Artículo 403, el primero reformado a partir del texto original que establecía que en 1990:

“403. Se impondrán de diez a cien días multa o prisión de seis meses a dos años, o ambas sanciones a juicio del juez, a quien:

[...]

Haga proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentran formados los votantes; o”

Para quedar en 1994 como:

“403. Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

[...]

III. *Haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes;*”

Este es un ejemplo de un delito electoral en el TVC que solo puede cometerse el día de la jornada electoral, pese a que el proselitismo pudiera realizarse durante la veda electoral. Por otro lado, cabe mencionar que no solo no sancionaba a quienes incurrieran en dicha práctica cualquier otro día antes de los comicios, sino que, además, facilitaba que la presión se diera en lugares no cercanos a la casilla electoral, por ejemplo, una calle abajo donde no hubieran "votantes" formados. Esto último también podría ser sujeto de interpretación aun considerando las características de lo penal en México expuestas en el apartado anterior, ya que bien se podría buscar definir que "votante" es la persona que está ejecutando la acción de votar en lugar de "elector", siendo este último el individuo que tiene la capacidad de elegir y en consecuencia ejercer el voto. Dos cosas completamente distintas y que, en un escenario real, su uso indiscriminado podría delatar el criterio descuidado del legislador, pero consideramos que las circunstancias nos permiten sostener la afirmación inicial consistente en que la redacción de las conductas penadas se hizo así con el propósito de ser disfuncionales. En lo que respecta a la fracción XI que sancionaba, por primera vez, ya que no estaba prevista en el texto de 1990, la siguiente conducta con la reforma de 1994 que establecía:

*"XI. El día de la elección organice la reunión y traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido de su voto"*



La limitación del texto referido radica principalmente en que solo se comete el delito si se organizaba el transporte el día de la jornada electoral y no antes, lo que podría facilitar precisamente la organización con varios días de anticipación y llevar a cabo el infame "turismo electoral" aún el mismo día de la jornada porque además, se vuelve sumamente difícil probar que la acción de transportar votantes se realizaba "con el objetivo de llevarlos a votar" especialmente si en el ilícito se incurría en otro comportamiento sancionable, como la compra del voto, suponiendo que se tratara de votantes de escasos recursos que ignoraban ser parte de un ilícito y, que incluso si lo supieran, probablemente no habrían estado dispuestos a denunciar la conducta y hasta ser cómplices de los infractores negando cualquier acción penada en beneficio de aquellos que les habrían prometido algún tipo de recurso a cambio de participar del ilícito. Además, pudo darse que el transporte no se realizara directamente a la casilla sino a una distancia considerable, lo que dificultaba que el fenómeno fuese advertido por los representantes de los partidos políticos (Díaz-Santana, 2002).

Asimismo, se establece en la conducta que hay dos acciones separadas, en este caso el traslado con el objetivo de llevar votantes a votar y de influir en el sentido de su voto, con lo cual, podría preverse que el delito solo puede cometerse si una sola persona realiza todas las acciones en conjunto sin considerar que más de una podría estar involucrada. Básicamente esto implicaría que más personas infractoras, como lógicamente podría organizarse, desempeñaría un rol: un individuo organiza el traslado, el otro conduce el transporte y uno más instruye a los pasajeros electores sobre cómo votar y por quién sin que ninguno incurra en un delito porque la conducta en sí misma, únicamente prevé que las acciones se cometan por una persona y no tres o más. Lo mismo ocurre con el artículo 404 que en el texto de 1990 decía:

"404. Se impondrán hasta 500 días multa, a los ministros de cultos religiosos, que por cualquier medio induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar"

Para quedar en 1994 como:

"404. Se impondrán hasta 500 días multa, a los ministros de cultos religiosos, que por cualquier medio *en el desarrollo de actos propios de su ministerio, induzcan al electorado* a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención."

En el texto reformado se lee que la diferencia, esencialmente radica en que el ministro incurría en un delito electoral si inducía al electorado a votar en favor de una u otra opción electoral durante el ejercicio de los actos propios de su ministerio. Esto abría la posibilidad de persuadir feligreses por una vía alternativa a la celebración de actos religiosos pues el delito se podía cometer solo si lo hiciera en esa situación. Dicho de otra forma, la conducta penada no tenía previsto que el ministro, aún sin los hábitos distintivos, seguía siendo un ministro de culto a ojos de aquellos que le conocían principalmente en la comunidad donde ofrecía sus servicios religiosos. Esto cobra importancia clave considerando la importancia que puede tener una figura religiosa sobre todo en las comunidades rurales de nuestro país.

Otro caso que consideramos relevante es el de la fracción VI. del Artículo 405 que no sufrió ninguna modificación en marzo de 1994, pero que cuya redacción se percibe "débil" de origen, esto pese a que el Artículo como tal sí fue modificado, ya que se eliminó el criterio del juzgador a la hora de establecer las sanciones como se refiere en un párrafo anterior. En 1990 establecía que:

"405. Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

[...]

VI. *En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;*"

Si bien el Artículo como tal sí sufrió una modificación, concretamente un incremento de la multa y prisión, específicamente de un mínimo de veinte días de salario en 1990 a uno de cincuenta en 1994; de un máximo de cien en el texto original a uno de doscientos en la primera reforma; prisión de tres meses como mínimo a dos años y de un máximo de cinco a uno de seis, la fracción aludida es engañosa porque el mismo TVC definía a los "funcionarios electorales" –a quienes aplicaban las conductas previstas y sanciones correspondientes– a las personas "que en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones públicas electorales", es decir, no solamente los funcionarios de casilla sino aquellos que desempeñaran alguna función en un órgano electoral. En ese sentido, el delito previsto contemplaba como posibilidad que alguien con un cargo semejante se apersonara en una casilla a hacer proselitismo, lo cual difícilmente ocurrió. Sin embargo, abría la puerta a persuadir a sus trabajadores más cercanos mediante otra vía antes de la jornada o en un espacio distinto a una casilla. Esto se vuelve especialmente posible en la reforma de 1994 considerando que la fracción I. del Artículo 407 establecía sanciones para el servidor público que "obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato", o sea, un funcionario electoral debía, para incurrir en el delito electoral, ejercer coerción sobre los subordinados para influir en su voto, pero esto no evitaba "persuadirlos" para hacerlo en un sentido tal que fuera benéfico a un candidato o partido de

su preferencia, lo cual habría sido especialmente eficaz si tuviera una jerarquía elevada o, incluso, la redacción de las conductas previstas en el TVC no hubieran podido evitar que un funcionario promoviera el voto entre los trabajadores con el apoyo de sus colaboradores más cercanos.

En general puede considerarse que el TVC sobre delitos electorales, en cierta medida, "se fortaleció" por incluir varios nuevos tipos penales, por ejemplo, tipificar la recogida ilícita de credenciales para votar o cualquier tiempo, o sancionar al funcionario de casilla que no actuase de notar actividades que vulneraran la libertad del ejercicio del sufragio. Sin embargo ese "fortalecimiento" resultaba también insuficiente porque las conductas previstas en cuestión también tenían condicionantes que dificultaban su comprobación por parte del Ministerio Público, pero principalmente porque aquellas que pudieron tener mayor impacto en las elecciones se "permitían", es decir, que el TVC se redactó de tal forma que la Ley se volvió laxa y flexible para con quienes cometían los delitos que debía castigar, lo que casi con seguridad podemos afirmar que benefició al Partido Revolucionario Institucional que para ese entonces, muy probablemente tenía varios mecanismos que le permitían legitimar y manipular el voto por varias vías, por lo que habría "diseñado" el marco jurídico en cuestión para permitir esas acciones sin que hubiera sanciones contra sus propios operadores políticos aún si eran denunciados y procesados por delitos electorales. Si bien en la reforma del 94 puede acreditarse al Ejecutivo Federal y a su partido el "beneficio de la duda", ciertamente hay aspectos negativos relevantes en el caso de la reforma de 1996 que no permiten desvincularla del Presidente.

La de aquel año se origina de un proceso político iniciado con la gestión de Ernesto Zedillo Ponce de León como titular del Ejecutivo Federal, el 1 de enero de 1994. Las reformas en materia electoral a que nos referimos fueron dos y abarcaron cambios constitucionales y

a la legislación secundaria publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto y 22 de noviembre de 1996 respectivamente. Cabe resaltar los aspectos que consideramos de mayor peso en la reforma de agosto de 1996, algunos de los cuales se mencionan en apartados y Capítulos pasados:

a) La autonomía del Instituto Federal Electoral respecto del Ejecutivo Federal que implicaba la remoción del Secretario de Gobernación como Consejero Presidente y además, los representantes de los partidos políticos, del Poder Legislativo en el Consejo General ya no tenían derecho a voto.

b) La adscripción del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación y su conversión a Sala Especializada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, se constituyó como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral incluso para elecciones presidenciales.

Estas características implican a grandes rasgos que la oposición logró "arrebatar" el control de estos órganos electorales al Ejecutivo Federal, esto en las negociaciones que fueron fructíferas en varias dimensiones, principalmente en las respectivas a lo electoral hasta tratar lo relativo al financiamiento de los partidos políticos, ya que el esquema propuesto por el PRI además de favorecer que los recursos fueran provistos por el Estado, algo en lo que coincidía el PRD, pero no el PAN, que por su parte defendía el financiamiento privado, utilizaría un esquema aprobado un año antes que beneficiaba claramente al partido oficial y a los partidos pequeños como el PT. Este desacuerdo tuvo consecuencias, y entre las más destacables se encuentra que permanecieron algunos mecanismos de control que dificultaban la competencia electoral. Tal es el caso del artículo décimo séptimo transitorio del COFIPE que regulaba las coaliciones para la elección del jefe de gobierno y la asamblea legislativa del entonces Distrito Federal fue suprimido, imposibilitando que partidos opositores fueran

a las urnas con candidaturas conjuntas. Este hecho refleja el comportamiento del oficialismo en las negociaciones al menos para este tipo de reformas durante el periodo de transición. Por un lado, la aparente "apertura" impulsada por los cambios sociales que parecían favorecer la existencia de alternativas electorales, como lo respectivo a la reforma de 1994 en buena medida motivada por el conflicto en Chiapas y la de 1990, que buscaba presuntamente dotar a los procesos electorales de mayor credibilidad y confianza con los resultados que hemos revisado y expuesto brevemente en otros apartados. Lo cierto es que las reformas de 1996 fueron tendientes a continuar con esa inercia que se manifestó después de aprobada la reforma publicada en agosto de ese año. De lo anterior existe un indicio clave, y es que una vez más existieron las condiciones que, si bien no necesariamente afectaron el desempeño de las instituciones electorales en el orden federal, sí permitían el diseño de instituciones débiles como el TVC y la Fiscalía electorales. Becerra Chávez (2008) detecta algo similar en el Artículo 116 constitucional reformado en 1996 que establecía nueve condiciones mínimas que debían cumplir las legislaciones locales en materia electoral entre las que se encontraban:

- Que las elecciones se realizaran mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.
- Que los principios rectores de las autoridades electorales fueran la legalidad, la objetividad, la certeza y la independencia.
- Que las autoridades y los tribunales tuvieran autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.
- Que se tipificaran los delitos y las sanciones en materia electoral.

Para él, estas condiciones constituyeron requisitos "mínimos realmente mínimos", ya que la redacción era tan laxa que permitía una gran variedad de diseños institucionales y en este caso, favorecer el control regional de las elecciones en el orden local, fenómeno que se

expone en mayor detalle en la obra "*El federalismo electoral en México*" coordinado por Jaqueline Peschard (2008). Reiteramos que esta situación no afectaba la legislación federal, pero es importante mencionar que podría constituir un ejemplo más del tipo de “mal diseño” que se manifestó en las anomalías detectadas en el TVC sobre delitos electorales y lo relativo a la Fiscalía electoral: una legislación que favorecía la debilidad institucional de origen.

Sin embargo, como se menciona, las reformas de agosto de 1996 se sostuvieron de los acuerdos en materia electoral logrados entre el gobierno federal y la oposición, aunque duraron poco. A principios de noviembre las discusiones sobre las reformas a la legislación secundaria se tornaron difíciles y esto facilitó que el PRI votara en solitario –con la mayoría lograda en 1994–(Chávez & Javier, 2008; Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005), la reforma en la materia publicada el día 22 de ese mes, en la que se encontraron cambios al TVC que analizaremos a continuación. La reforma a TVC publicada el 2 de noviembre de 1996 introdujo importantes cambios a los tipos penales. La característica principal que podría considerarse de dicha reforma, fue la inclusión del término “servidor público” en materia de delitos electorales que permitió prever sanciones específicas para todas aquellas personas que se encontraran en los supuestos establecidos por el mismo Código Penal en su artículo 212 que decía:

“[...] es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los

Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.”<sup>116</sup>

Asimismo, se diferenciaron y definieron figuras como los “documentos públicos electorales” de los “materiales electorales” en las conductas previstas por el TVC y se introdujo la prohibición a la difusión de encuestas y sondeos de corte electoral durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de casillas en todo el país, ello con la inserción de la fracción XIII al Artículo 403 que imponía multa y prisión hasta por tres años a quien incurriera en dicha conducta. Las multas y las sanciones penales permanecieron sin cambios, aunque el fortalecimiento del TVC en general, no se consiguió. Muy por el contrario y como se menciona en apartados previos, Bunster (1997), reconoce que la reforma de 1996 “adolecía de serios defectos”, entre los cuales observó que los tipos penales aparecían “dispuestos de manera arbitraria desde la perspectiva sistemática”, pero además, destacaba la indeterminación del bien jurídico tutelado o la cosa que la Ley en cuestión protege mediante la sanción de una conducta específica dando pie a la identificación de varios de ellos, “desviando la atención del verdadero foco” para el que se habría promulgado la legislación en materia de delitos electorales, es decir, no estaba claro que lo que estaba protegiendo el TVC de 1996 era el voto, con todas sus características previstas en la Constitución como bien jurídico de la ciudadanía. En general, las críticas del autor nuevamente se centran en cómo habría podido hacerse una mejor reforma al TVC y expone, además, que la redacción no solo no define el bien jurídico, sino que, en lugar de fortalecerla, la debilita, pues señala que su razonamiento se basa en que, entre otras cosas, dejaron de ostentar la condición de delitos electorales:

---

<sup>116</sup> Artículo 212 del Código Penal Federal.



- El organizar el transporte de votantes para llevarlos a sufragar, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;
- El no tomar un funcionario electoral las medidas conducentes a hacer cesar la existencia de condiciones o actividades que atenten contra la libertad y el secreto del voto, de las que tenga conocimiento;
- El abrir o cerrar una casilla fuera de los tiempos previstos por la ley;
- La alteración del padrón electoral;

Pero, además, identifica un problema grave en la redacción de la reforma haciendo referencia a la inclusión de la figura de “servidor público” expuesta anteriormente, por lo que la identifica como una anomalía “debilitante”

“El no incurrir en no menos de cuatro comportamientos punibles de importancia los jueces, secretarios y empleados de los tribunales y juzgados de los estados, los servidores no diputados de los congresos locales y los servidores no diputados de los congresos locales y los servidores de los institutos electorales de esas entidades federativas”.<sup>117</sup>

Sin embargo, como se expone en otros apartados, este debilitamiento trasciende a la supresión de conductas penales “de poca significación” para Bunster. Si bien son importantes las observaciones del autor, esta investigación considera el debilitamiento del TVC desde el grado de especificidad de la conducta penada considerando las características del derecho penal mexicano varias veces atendidas a lo largo de este documento. Esta noción origina un análisis de la reforma de 1996 con la que se corrobora no solo lo dicho por Bunster, sino que, además se detectan otras anomalías relacionadas con las dificultades que representa

---

<sup>117</sup> Óp. Cit.

comprobar la comisión del delito electoral, primero por parte del denunciante y después en la integración de la averiguación previa (Díaz-Santana, 2002), figura válida durante el contexto estudiado. Esto dificultó por años la labor de la Fiscalía electoral principalmente en los años posteriores a la reforma de 1996. Entre las anomalías detectadas se encuentra un “debilitamiento sistemático” de los tipos penales previstos en el TVC.

La reforma publicada el 22 de noviembre de 1996, respecto a la del 25 de marzo de 1994, contempló la reforma a 31 Artículos o fracciones entre los cuales se detectaron las anomalías referidas en 14 de ellos. Asimismo, la reforma en estudio incluyó la inserción de 7 fracciones, previendo 4 de ellos nuevas figuras como los “servidores públicos” – excluyendo lo referido por Bunster al respecto– y los “candidatos” como sujetos que pueden cometer delitos electorales, así como 2 nuevos tipos penales ya que uno de ellos resulta de la división de la fracción III del Artículo 407 de la legislación previa. La primera de las anomalías en el texto reformado, se detecta en la fracción III, pero esta vez del Artículo 403 que en 1994 decía:

“403. Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

[...]

III. Haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes;”

Para quedar en 1996 como:

“403. Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

[...]

III. Haga proselitismo o presione *objetivamente* a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, *con el fin de orientar el sentido de su voto;*”

Primeramente, se observa que las sanciones permanecen idénticas con respecto a la reforma de 1994 que las fortaleció en relación al texto original de 1990, pero la fracción referida condiciona la conducta delictiva estableciendo que aquella persona, para incurrir en el delito debería, por ejemplo, “hacer proselitismo o presionar objetivamente” a los electores “el día de la jornada electoral” “ en el interior de la casilla” “con el fin de orientar el sentido de su voto”, es decir, establece varias condicionantes no solo de orden temporal y espacial restringidas al día de la jornada electoral y a la zona en donde se celebran las elecciones, sino que además añade que la conducta debería implicar que la presión se realizara “objetivamente”, de lo cual resalta la ambigüedad, y “con el fin de orientar el sentido” del voto de aquella persona que está por emitirlo. Esto limita todavía más el alcance de la conducta prevista porque en el derecho penal mexicano, esta debe darse tal cual aparece en la Ley por lo que se observa un debilitamiento más pronunciado en 1996 que en 1994.

En ese año, el texto ya era permisivo considerando que la limitación del tipo penal excluía el delito de ser cometido en otra fecha distinta a la de la jornada electoral. Con esa reforma, el delincuente electoral podía no solo cometer el delito fuera de esa fecha sino que la conducta prevista se volvía, en términos prácticos, muy difícil de probar e incluso podría permitir que el delincuente recurriera a distintos medios para persuadir al elector para votar en un sentido específico sin tener que “orientar” “objetivamente” a nadie. Esto pudo darse en varias situaciones, pero es probable que lo más recurrente fuera el caso de operadores políticos infundiendo miedo a la ciudadanía ante la posibilidad de un “escenario adverso” producto de la victoria electoral de una opción distinta a la de un partido o candidato

específico, sin necesariamente orientar el voto aunque persuadiendo al electorado de un modo indirecto, ya que la legislación permitía esta actividad incluso el día de la elección considerando la dificultad de probar una acción de estas características.

Esta misma cuestión se detecta en la fracción VI del mismo Artículo que sancionaba la compra de votos, que también sufrió cambios con respecto a la reforma de 1994, que entonces establecía las sanciones arriba mencionadas para quien:

“VI. Solicite votos por paga, dádiva o promesa de dinero u otra recompensa;

Para quedar en 1996 como:

“VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral;”

Díaz-Santana (2002) señala la importancia de atender lo relativo a dicha cuestión debido al factor pasivo de necesidad implícita entre las víctimas de este delito considerando que la gente de escasos recursos podría ser más proclive a participar de este tipo de ilícitos y además, que existía para ese momento un amplio desconocimiento de las consecuencias penales derivados de la conducta. No obstante cabe señalar que de acuerdo con el TVC, comete ese delito quien solicita votos a cambio de alguna clase de recompensa independientemente de la naturaleza y únicamente durante las campañas electorales o el día de la jornada electoral, ya que el acto de “vender el voto” pudo estar condicionado a un compromiso, posiblemente por escrito, para votar por una opción concreta, según establecía en 1994 la fracción XI del 403:

“XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que comprometa el voto mediante amenaza o promesa; o”

Para quedar en 1996 como:

“XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato;”

Esto pudo haber implicado que se cumplieran dos supuestos, primero que el compromiso debía constar en un documento firmado por el elector y además, declarar expresamente un compromiso por votar por alguien en específico. Quizá debido a ello, comprobar la comisión de este delito en específico se dificultó, por lo que en el estudio que cita Díaz-Santana no refleja indicio alguno de inculpadados por su comisión. Además, se añade un grado de complejidad a la comprobación del delito pues se incurriría en la conducta si se solicitara directamente a cambio de, por ejemplo, una despensa; pero no si ocurriera como una especie de “acto de buena voluntad”, ello por parte de un candidato o partido político, por lo que es visible que la legislación en la materia se diseñó de manera que permitía el ilícito.

Otro caso de debilitamiento sistemático en la reforma de 1996 se percibe en la fracción IV del mismo artículo que en 1994 establecía sanciones para quien:

“IV. Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones del escrutinio, o del cómputo;”

Para quedar en 1996 como:

“IV. Obstaculice o interfiera *dolosamente* el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;”

Si bien, de acuerdo con Díaz-Santana el delito electoral, por defecto, se cometen con dolo (2013, p. 53), consideramos que la articulación “dolosamente”, dificulta la comprobación de una conducta delictiva que pudiera fingirse de algún modo, accidental. Esto

se vuelve relevante sobre todo si se consideran las observaciones de Álvaro Bunster en relación a las conductas delictivas que desaparecieron con la reforma de 1996, y concretamente que dejó de ser un delito electoral abrir o cerrar una casilla electoral fuera de los tiempos previstos por la Ley (1997, p. 883) lo que posiblemente facilitó, especialmente para quienes conocían los pormenores del proceso, la comisión de conductas adversas de índole fraudulenta relacionadas con la interferencia del proceso de votación para cometer ilícitos. Desafortunadamente, no se tienen detalles que permitan esclarecer de qué manera pudo ser esto de utilidad también tomando en cuenta que el entramado electoral de aquel entonces pudo suponer un obstáculo importante para los delincuentes; sin embargo, cabe mencionar este cambio porque, aunque mínimo, pudo tener consecuencias a largo plazo.

Otro caso, quizás de los más relevantes, es el de la fracción IX del mismo Artículo. Sobre este, Bunster hizo también una observación, ya que su modificación fue tan drástica que desapareció una conducta delictiva de la legislación y puede tomarse como uno de los ejemplos más claros del debilitamiento del TVC con la reforma de 1996. Esta conducta no estaba prevista en 1990, por lo que el único precedente es el de 1994, cuando establecía sanciones para quien:

“IX. El día de la elección *organice la reunión y traslado de votantes* con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido de su voto;”

Para quedar en 1996 como:

“XI. El día de la jornada electoral *lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar* su libertad para la emisión del voto;”

Corroboramos lo que Bunster (1997) observó en relación a que la conducta de “organizar” la reunión dejó de ser un delito electoral, para pasar a considerarse únicamente como tal el “transporte”, y asumimos que este cambio tuvo un impacto mucho mayor debido

a que esta redacción pudo facilitar que se cometiera aquello que debería sancionar. En ese sentido, aunque fuera del periodo que analizamos aquí, se pronuncia también Díaz-Santana (2002) y considera que el fenómeno ya no tenía un impacto tan grave como antes porque afectaba poco el desarrollo de la contienda electoral, pero en buena medida pudo entorpecer la labor de la Fiscalía electoral, o sea, la consignación por ese delito debido a la dificultad de presentar pruebas acusatorias:

“[...] un caso típico es que las personas que transportan a los votantes suelen dejarlos a una distancia considerable de la casilla donde no son detectados por los representantes de otros partidos políticos.”<sup>118</sup>

Un factor que pudo, por el contrario, representar un obstáculo para los delincuentes electorales fue el de la credencialización, vigente desde 1990 y destinado precisamente a minimizar el impacto de posibles fraudes electorales que pudieron, en algún punto, ser una práctica común utilizando la estrategia del turismo electoral. Por otro lado, se sabe que históricamente la conducta delictiva más recurrente en materia electoral es la falsificación de credenciales de elector aunque por motivos que suelen ser distintos al de sufragar; no obstante, los delincuentes electorales pudieron incidir en elecciones mediante esta actividad permitiendo que una persona tuviera más de una credencial para votar. Esto, pasa a ser mera especulación, pero pese a que no se tiene un dato que lo corrobore, las limitaciones técnicas y tecnológicas de la época pudieron facilitar esta práctica también.

Con la reforma de 1996 se perciben aún más indicios de un debilitamiento que, al contrario de lo expuesto en el párrafo anterior, pudo suponer faltas graves a la Ley electoral como el mismo autor expone. Tal es el caso de la reforma al Artículo 404, que se refiere a la

---

<sup>118</sup> Óp. Cit.

conducta delictiva en que puede incurrir un ministro de culto religioso que consideramos de gran importancia dada la probable influencia que la religión puede jugar a nivel electoral. Dicho Artículo también se reformó en 1994 y exponemos una crítica para esa reforma debido al debilitamiento que sufrió con aquella reforma respecto al texto original de 1990; pues establecía que:

“404. Se impondrán hasta 500 días multa, a los ministros de cultos religiosos, *que por cualquier medio en el desarrollo de actos propios de su ministerio*, induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención.”

Para quedar en 1996 como:

“405. Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, *en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio*, induzcan *expresamente* al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.”

Con esta reforma no solo se limita la conducta delictiva a “ministros en desarrollo de actos” propios de la religión que practique sino que además, restringe la acción penal para aquellos que “expresamente” induzcan a la ciudadanía a votar por una opción electoral específica o inviten a la abstención en actos de carácter público. Sobre estas limitaciones, Díaz-Santana (2002) escribió algunos hallazgos importantes que, aunque no abarcan el periodo que estudiamos, consideramos fundamentales por utilizar la legislación como figuró del 22 de noviembre de 1996 al 23 de mayo de 2014 para su estudio, y además, porque coincidimos en su percepción en cuanto a la probable efectividad de este esquema de manipulación del voto. En relación a esto, escribe que no había en aquella época, precedente alguno de consignación por ese delito al momento de elaborar el artículo referido. Para él,



existían dos causas principales para ello: a) la complejidad del acto que evita caer en el supuesto previsto en el TVC de 1996; y b) el posible problema que ocasionaría a una comunidad de fieles denunciar al ministro religioso. Refiriéndose a una encuesta nacional realizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en 2001,<sup>119</sup> señala que:

“En los procesos electorales se presenta un sinnúmero de casos en los que los ministros “recomiendan” de forma sutil o subliminal apoyar a determinados partidos o candidatos. [...] Por ejemplo en las entrevistas realizadas para el análisis cualitativo [del estudio referido], un ciudadano de Guadalajara señaló lo siguiente: “el padre nos recomendó que cuando votemos pensemos que el cielo es azul” (obrero de 42 años). Con ello el entrevistado captó indirectamente que tendría que votar por el PAN. Existen otros casos, en los cuales la recomendación se hace de forma directa: ...en Irapuato, también el padre les estuvo diciendo que votaran... dijo voten por el cambio... que votaran por otro menos por el PRI... y como los de ese rancho obedecen y quieren mucho a su padre, pues yo creo que sí, yo creo que sí lo hicieron... (empleada pública, 40 años, Guanajuato, Guanajuato)”.<sup>120</sup>

Si bien el alcance de esta encuesta es limitado –ya que se entrevistó solamente a 1200 personas–, y no abarca la elección de 1997, celebrada inmediatamente después de la reforma de noviembre del 96 al TVC, es posible notar la gravedad de la debilidad de la legislación considerando el impacto que pudo tener en elecciones previas al contexto que refiere Díaz-Santana, dadas las circunstancias del país y el rol tan importante que pueden tener los ministros de culto religioso. Ello especialmente en las comunidades más pobres del país, pero

---

<sup>119</sup> Cabe señalar que esta investigación no tuvo acceso a la encuesta como tal, por lo que solo nos basamos en las citas de Díaz-Santana.

<sup>120</sup> Óp. Cit.

quizá más importante aún es tener en cuenta que el patrón de debilitamiento con respecto al texto original con ambas reformas, es de los más claros en este estudio, ya que ese debilitamiento se “fue perfeccionando” con las reformas de 1994 y más marcadamente, la de 1996.

Uno más es el caso de la conducta prevista en la fracción I del Artículo 407, reservado para servidores públicos. En 1994, se reformó eliminando el criterio del juzgador para establecer ambas sanciones, como se ha expuesto, fortaleciendo mínimamente el TVC con respecto a las conductas específicas, sin embargo, no prevé sanciones para quienes no fueran servidores públicos, pues establecía que:

“407. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:

[...]

I. Obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;”

Para quedar en 1996 como:

“407. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:

[...]

I. Obligue a sus subordinados, *de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía*, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;”

La conducta delictiva en cuestión parece bastante más grave de lo que aparenta porque contemplaba sanciones de manera excluyente, es decir, las establecía únicamente para servidores públicos y no para trabajadores de alta jerarquía del sector privado. Es clave señalar esto considerando que un gran número de ciudadanas y ciudadanos pudieron ser

víctimas de algún tipo de hostigamiento para influir en el sentido de su voto de manera indirecta o a través de terceros.

Si bien como se expone en este apartado, la reforma de 1996 en materia de delitos electorales tiene varias anomalías de índole “debilitadora”, citamos aquí los que parecen más relevantes considerando la coacción y compra de voto, fenómenos que vulneran el derecho a votar en libertad y secrecía que se atribuyeron tanto a la Fiscalía electoral como al TVC durante el periodo de estudio, pero no se aborda todavía lo correspondiente a la primera, es decir, los cambios que pudieron debilitarla como institución desde su creación hasta 1997.

De ellos solo se tienen tres precedentes: dos en 1995 y uno en 1996 que tuvo efectos hasta 1997. Los cambios en cuestión fueron más bien discretos y aunque se publicaron en el Diario Oficial de la Federación no fueron sujetas a discusión por ninguna instancia de orden legislativo, pues se constituyeron a partir de un acuerdo y la expedición de manuales de organización y procedimientos expedidos por el entonces Fiscal electoral, Estuardo Mario Bermúdez Molina (Nieto Castillo et al., 2015). El primero y probablemente más importante, ocurrió en marzo de 1995, cuando se hizo un cambio a la estructura en la organización de las áreas operativas de la Fiscalía electoral que derivó en una reducción del personal y la desaparición de las Coordinaciones de Zona habilitadas en 1994:

“[...] con el fin de coadyuvar en las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público, la Fiscalía redujo su estructura administrativa para dejar de contar temporalmente con las Coordinaciones de Zona, mientras que la Dirección General Jurídica y la Dirección General de Amparo se fusionaron para dar lugar a la Dirección General Jurídica y de Amparo”.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Óp. Cit.

Si bien no se tienen datos de cómo esto afectó su desempeño en general, es posible estimar si las y los servidores públicos en cuestión eran necesarios para las labores de la Institución, ya que notamos con datos sobre el número de averiguaciones previas, que en años no electorales disminuyó considerablemente el número de estas:

Tabla 5: Número de averiguaciones previas iniciadas desde 1994 hasta 1999.

Año	A.P.
1994	550
1995	38
1996	36
1997	392
1998	286
1999	486

Fuente: 20 años de procuración de Justicia Electoral atribuido a Santiago Nieto Castillo (2015). Tabla de elaboración propia. Se exponen los datos correspondientes a 1998 y 1999 con fines ilustrativos.

Asimismo, observamos que el número de averiguaciones previas durante, por ejemplo, 1994, año en que se celebraron elecciones federales importantes y la participación ciudadana se estima en casi 76%, fue muy reducido considerando que el volumen fue de 34,811,903 de votos (Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, 2005, p. 238), es decir, una diferencia abismal que los diversos autores citados en esta investigación con respecto a los delitos electorales, también observaron. En ese sentido, también cabe señalar que las averiguaciones previas no necesariamente implicaron ejercicios de acción penal contra los imputados (Nieto Castillo et al., 2015), por lo que el número de personas acusadas por delitos electorales y el de aquellas que se hicieron acreedoras de una sanción, es diferente y se estima mucho menor al de las averiguaciones previas contabilizadas arriba. Esto, sin ninguna duda,

pudo deberse a la debilidad del TVC con respecto a las conductas previstas que impidió que en muchos casos, las averiguaciones previas iniciadas por la Fiscalía electoral, fructificaran.

Aunque no se hallaron datos que precisaran el número de personas consignadas ni los motivos por los que se hicieron acreedores a alguna sanción, o los asuntos específicos para cada una de las averiguaciones previas por delitos electorales que existía en ese momento, la información recabada por Díaz-Santana (2002, 2013), permite señalar, que en 2002 cuando aún operaba el TVC como lo hacía en 1996, poco más del 50% de las personas fueron consignadas (207 en total) por obtener credenciales falsificadas y que, diez años después, en 2012 que entre el 80% y el 90% de las denuncias que recibía la Fiscalía electoral se iniciaron por el Instituto Federal Electoral por asuntos relacionados al mismo fenómeno. Aunque no es la intención afirmar que durante el periodo en estudio se dio de manera idéntica, nos permite preguntarnos si la mayoría de las averiguaciones previas en curso durante los primeros años de la Institución no habrán tenido relación con ese delito específico, considerando que desde 1990 las conductas derivadas de esta actividad estaban previstas en el TVC del Código Penal. Desafortunadamente no se hallaron los datos que permitieran responder a esa interrogante, aunque sí pareciera existir un patrón en el incremento de este fenómeno aunque deberá corroborarse con investigaciones futuras.

### 3.3 Conclusiones del Capítulo 3

Analizamos en este Capítulo tanto a la Fiscalía electoral como al Título Vigésimo Cuarto en materia de delitos electorales para verificar si existió un debilitamiento paulatino de estas instituciones considerando que inicialmente se planteó que fueron diseñadas para ser débiles, de lo que resulta lo siguiente:

- Que aunque el TVC y la Fiscalía electoral posiblemente fueron ideas que provinieron de las élites políticas opositoras, es inviable atribuir su creación a otro actor político que no fuera el Poder Ejecutivo Federal cuyo titular era en ese momento el ex Presidente Carlos Salinas de Gortari. Esta conclusión se debe a que, como expusimos, ambas instituciones surgieron en contextos aparte y particularmente difíciles para el Gobierno Federal porque se vio obligado a negociar para mantener la estabilidad política del país, y una clave para ello era “ceder” terreno en lo electoral donde era especialmente fuerte por el probable condicionamiento de programas sociales y la compra de votos a pesar del declive del partido oficial en las preferencias electorales.
- Que la Fiscalía electoral nació débil y se fue debilitando cada vez más con limitaciones que en ocasiones se gestaron en la misma institución. No obstante, si bien no queda claro si fue por órdenes superiores, no puede descartarse el papel central de actores como el propio Poder Ejecutivo Federal o el Procurador General de la República en la toma de decisiones al interior de la otrora FEPADE, ya que la autonomía de acción y gestión no pudo ser otra cosa que letra muerta en un contexto de hegemonía

ejecutiva de las cuales hay sobradas muestras, empezando por la creación de la Fiscalía, que fue por decreto presidencial, y las reformas electorales de 1996 que incluyeron los tipos penales débiles y que el PRI votó en solitario usando su mayoría en el legislativo.

- Que del análisis resulta que el TVC originalmente pudo plantearse como parte de una *estrategia* para disminuir la posibilidad de fraudes electorales lo que es visible no solo en el contexto en que surge –al mismo tiempo que el COFIPE–, pero que pudo ser disfuncional desde el proyecto porque la mayoría de los artículos, como se muestra previamente en el Capítulo 2, provinieron de la propuesta del Partido Revolucionario Institucional, por lo que existe evidencia clara del diseño débil de origen, aunque a manera de persuasión y considerando los hechos de 1988, muchos de los tipos penales originales se concentraban en prever conductas concretas el día de la jornada electoral, y esto fue uno de los motivos principales de su debilidad a largo plazo porque los delitos electorales se podían cometer en otras fechas.
- Que no es posible negar que tanto el TVC como la Fiscalía electoral se diseñaron débiles y con toda certeza destinados a fallar, ni mucho menos, que se debilitaron aún más con el paso de los años. Por ejemplo, en el caso del segundo, el análisis de los tipos penales en las reformas de 1994 y 1996 contrastándolas con el texto original de 1990, muestra que hubo un debilitamiento paulatino aunque con ligeras mejoras en 1994, pero como mostramos en este estudio, el debilitamiento más pronunciado de ambas instituciones se dio en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León,

cuando incluso algunos de los tipos penales más importantes desaparecieron.

- Que en 1996 la redacción de los tipos penales del TVC pudo permitir entre otras cosas, que en el sector privado y en eventos como las celebraciones religiosas de carácter privado, se pudiera condicionar el voto sin que la Fiscalía electoral tuviera conocimiento o en el peor de los casos, se viera impedida de actuar debido a las condicionantes en los tipos penales previstos en la época. Esto pudo beneficiar a más de un partido, pero se desconoce a ciencia cierta la información que pudiera arrojar luz.

En el último apartado, se presentan las conclusiones generales para este trabajo de investigación así como una interpretación de los hallazgos presentados a lo largo del capitulado que lo constituye.



## Conclusiones generales

La presente investigación se realizó entre 2020 y 2022, años en que las limitaciones derivadas de la contingencia sanitaria por la enfermedad del COVID-19 implicaron obstáculos enormes y sin precedentes, por lo que el desarrollo de esta investigación supuso un gran esfuerzo especialmente considerando que no se tuvo acceso a todos los documentos e información que habría resultado de gran utilidad para dar más respuestas con mayor claridad. Sin embargo, sí fue posible con los limitadísimos recursos disponibles en esas condiciones, mostrar que tanto la Fiscalía electoral como el TVC sobre delitos electorales tienen secretos que quizás, vale la pena escudriñar.

Lo aquí plasmado encontró inspiración en las investigaciones que principalmente fueron planteados desde la disciplina del derecho en una variedad de artículos cuyos autores observaron, conforme pasaba el tiempo, que tanto el TVC como la Fiscalía electoral fueron sobrepasados por la compra y la coacción del voto. Asimismo, anotaban el tiempo que transcurrió sin que se hicieran cambios que incidieran en un mejor desempeño de ambas instituciones, lanzando desde su ámbito de conocimiento y perspectiva de análisis, una serie de críticas que, según se corrobora en este documento, fueron pertinentes y justificadas. También advertimos que estas fueron críticas realizadas fundamentalmente desde el estudio y la interpretación de las leyes propia de la profesión de los juristas, por lo que la presente investigación hace no solo una breve recopilación de las más destacadas, sino que además constituye un complemento a los estudios previos, porque en él se considera el origen de la Fiscalía electoral y el TVC sobre delitos electorales como parte de un proceso político más complejo que como una crónica histórica, Y es que en el estudio de las instituciones,

independientemente de sus características, se requiere siempre de un análisis politológico acorde porque, aunque son muy importantes, las fechas y los hechos constituyen meros datos anecdóticos carentes de valor sin la interpretación y juicio propios de quienes nos dedicamos al estudio del Poder y los que pugnan por ejercerlo.

Así pues, el trabajo realizado aquí se motivó en gran medida por la carencia de estudios de rigor científico en la materia que arrojen luz sobre las respuestas que se necesitan para comprender el país en el que vivimos y, así, dar mejores soluciones a las problemáticas que día a día aquejan a la ciudadanía especialmente en materia democrática. Los resultados que aquí se exponen relatan una historia bastante más compleja de lo que pudo advertirse en el principio y, aun así, solo podemos considerar haber tocado la punta del iceberg: las páginas aquí presentadas son solo el resultado del análisis de dos instituciones en el contexto que se originaron procurando entender cuál fue su papel en el proceso de transición.

Los resultados se obtuvieron aplicando el enfoque utilizado por Dieter Nohlen que como se expone al principio del documento, estima de gran importancia el contexto para el análisis de las instituciones y que, considerando su propuesta muy acertada, se centró el esfuerzo primero en ubicar temporalmente a cada institución y averiguar qué ocurría más allá del hecho aislado, para luego establecer las bases que permitieran intentar comprender la motivación tras el origen de las instituciones que aquí se estudian, respaldando el trabajo en la teoría vigente y consolidando una perspectiva quizá muy necesaria en tiempos actuales, que consiste en adaptar nuestra interpretación de las normas por una de análisis de instituciones, la anticuada visión de cargos públicos por una más actual y acertada de actores políticos y la mentalidad de corregir vía reformas por una lógica de diseño institucional.

Sostenemos que tanto el TVC sobre delitos electorales como la Fiscalía electoral se diseñaron para contrarrestar a los opositores al oficialismo, incluso aquellos provenientes del

partido oficial, aprovechando el dominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo. Si bien es cierto que en el discurso oficial existía la intención de lograr una apertura política que permitiera la celebración de elecciones más competitivas y la posibilidad de una transición, los hechos lo contradicen. Como se expuso en el Capítulo 2, durante el gobierno de Miguel De la Madrid se generó un rompimiento con clientelas políticas que eran necesarias para mantener al partido oficial en el poder. Se sabe que prevalecían distintos mecanismos de compra de voto y coacción que, si bien no necesariamente influían de manera directa en el resultado de las elecciones, debían ser fundamentales para mantener un grado mínimamente aceptable de legitimidad para el gobierno.

Esto puede comprobarse prácticamente con lo suscitado después de la elección presidencial de 1988, porque la crisis que generó la incertidumbre por los resultados, muy probablemente haya tenido relación directa con aquellas clientelas políticas insatisfechas con la política neoliberal promovida desde el gobierno y apoyaran al candidato presidencial de oposición más popular, surgido de una escisión del partido oficial, y que proyectaba el regreso del Estado benefactor. Y ciertamente, nadie pone en duda la dependencia de los actores políticos en las clientelas políticas, que justamente Carlos Salinas de Gortari intentó recuperar con el Programa Nacional de Solidaridad. Un buen indicio podría ser que el TVC sobre delitos electorales publicados en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1990, no contemplaba como delito electoral el condicionamiento de programas sociales:

“407. Se impondrán. De setenta a doscientos días multa o prisión de tres meses a seis años, o ambas sanciones a juicio del juez, *al servidor público que:*

[...]

II. Condición **la prestación de un servicio público** a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato; o”<sup>122</sup>

Es decir, podemos constatar que de origen, el TVC fue diseñado para ser permisivo de conductas delictivas. Lo anterior es relevante porque la fracción a que se alude fue propuesta por el Partido Revolucionario Institucional.<sup>123</sup> En lo que respecta a la Fiscalía electoral se expone que se origina de una crisis política probablemente más grave que la post electoral de 1988, es decir, la iniciada con el conflicto en Chiapas el 1 de enero de 1994. Esto como ya se hace mención en otras oportunidades, tiene fundamento en el Pacto por la Paz y que fue producto de una probable negociación entre el gobierno de la República y los partidos de oposición, esto considerando el papel secundario que el Partido Revolucionario Institucional desempeñó con respecto al Ejecutivo Federal aunque no queda totalmente claro por qué se negoció en ese momento, ni mucho menos, como parte de las acciones para solucionar el conflicto referido.

No obstante, se detecta que coinciden algunas fechas, especialmente que la firma de dicho Pacto se realizó el 21 de enero de 1994 con apenas un día de diferencia respecto de la publicación de la Ley de Amnistía,<sup>124</sup> lo que lleva a especular sobre el origen del conflicto aunque no es un objetivo de esta investigación atar los cabos sueltos en relación a ello. Lo que sí corresponde aquí es constatar que el origen de la Fiscalía se da, como se menciona anteriormente, como parte de una negociación con los partidos opositores que tenían serias preocupaciones sobre la validez y confiabilidad de la elección de agosto de 1994, y que si

---

<sup>122</sup> Título XXIV en materia de delitos electorales, publicado el 15 de agosto de 1990 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>123</sup> Iniciativa de Título Cuarto, Libro Séptimo sobre Delitos Electorales presentado por el Partido Revolucionario Institucional el 3 de mayo de 1990. Diario de debates de la Cámara de Diputados.

<sup>124</sup> Ver Capítulo 2.

bien, pudo parecer un logro político para los partidos opositores, se constató que en la práctica no solo los recursos económicos necesarios para que la Fiscalía funcionara no se liberaron sino hasta apenas unas horas antes. Además, no funciono considerando que el día de la elección solo se registró un delito electoral conforme al texto reformado del TVC vigente desde marzo de 1994. Asimismo, en ese ordenamiento se detectaron varias anomalías que sin duda alguna pudieron dificultar todavía más la labor de una Fiscalía electoral que operaba desde lo que habría sido un hotel de paso.<sup>125</sup> Pero también es muy importante destacar como hallazgo, que la Fiscalía electoral se pensó para persuadir a los partidos de oposición, a la opinión pública y a la ciudadanía, de participar de las elecciones en paz considerando que el Ejecutivo Federal, hasta ese momento, dio claras muestras de intenciones dobles: por un lado negociar apertura, pero por otro mantener el control de aquello que se suponía que estaba cediendo. Tomando esto como eje, se realizaron algunos hallazgos que como conclusión a este trabajo, se presentan como sigue:

- I. **La oposición se fortaleció con la división del PRI en 1987.** Destacamos que la pugna interna de ese año no fue ideológica sino puramente por el poder. Como revisamos, el partido oficial se enfrentó a sus antiguos miembros disidentes en la elección de 1988 producto de esa división. Ésta indiscutiblemente significó una pérdida de votos al partido oficial, pero ese fenómeno tuvo un efecto negativo exponencial en el PRI porque padecía de un marcado descenso en las preferencias electorales y además la política neoliberal de Miguel De la Madrid sobre los programas sociales provocó que muchos de los votantes clientelares migraran a las alternativas electorales,

---

<sup>125</sup> Ver relato del primer Fiscal electoral en la obra 20 años de procuración de justicia electoral, citada en esta investigación y atribuida a Santiago Nieto Castillo.

principalmente la que conformaban sus ex miembros que rescataban el discurso de las ayudas sociales.

- II. **La oposición fortalecida y el conflicto político.** A raíz de la importancia del contexto para esta investigación, es necesario destacar dos momentos: el contexto en que se creó el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal en materia de delitos electorales y el contexto en que se creó la Fiscalía electoral. Ambos momentos, aunque tienen cuando menos una separación temporal de cuatro años y puede suponerse, por ende, que son muy distintos, tienen varias cosas en común: a) el conflicto político, b) las elecciones, c) la negociación relacionada a las dos primeras entre oficialismo y oposición.
- III. **La necesidad de negociar presente en el contexto de origen.** Por un lado el TVC que, conforme a los hallazgos presentados aquí, nació como propuesta del Partido Acción Nacional, aunque hubo otra propuesta importante presentada por los partidos que integraron el Frente Democrático Nacional. Recordemos que lo que imperaba en aquella época era la desconfianza en las elecciones y los procedimientos, además del marcado declive del partido oficial en las preferencias electorales que ya mencionamos, en conjunto, contribuyeron a que existieran negociaciones entre las facciones considerando la crisis de legitimidad que padecía el gobierno entrante de Carlos Salinas. Por otro lado la Fiscalía también surgió en el contexto del conflicto y, curiosamente, apareció en las negociaciones por la paz en Chiapas, por lo que puede interpretarse que el levantamiento armado pudo tener su origen en intereses meramente electorales.

- IV. **Corroboramos que en aquella época prevaleció un régimen de Poder Ejecutivo hegemónico**, es decir, que influía perceptiblemente en otras instituciones del Estado, como los Poderes Legislativo y Judicial. Encontramos también que los actores políticos más importantes tienden a influir en el diseño y el funcionamiento de las instituciones, y hasta en sus resultados, porque suelen plasmar en el diseño sus intereses, en este caso, mantener el poder. Considerando la crisis de legitimidad antes mencionada, el declive en las preferencias electorales y la migración de las clientelas electorales, el Poder Ejecutivo intervino para que el TVC fuera diseñado para fallar de tal modo que permitiera el uso condicionado de programas sociales y compra de votos para que las clientelas políticas, que siempre fueron imprescindibles para el régimen priista, y con las que rompieron en 1988, regresaran a votar por ellos coincidentemente en 1991 luego de ponerse en marcha el programa Solidaridad y aprobarse el TVC. Caso similar fue el de la Fiscalía electoral cuando, al comprobarse que el TVC no funcionaba por sí solo, se “otorgó” a los opositores como “placebo” debutando con severas anomalías que impedían que cumpliera con sus funciones, es decir, conforme a la lógica planteada a lo largo de esta investigación, fue diseñada para fallar considerando que los intereses del Ejecutivo Federal permanecieron.
- V. **Corroboramos que conforme a los intereses de recuperar las clientelas políticas, se diseñó el TVC sobre delitos electorales débilmente y para fallar**. Esto pudimos comprobarlo mediante un análisis de los tipos penales originalmente publicados en 1990 utilizando el contexto para explicar la deficiente tipificación de las conductas penadas en materia electoral. Además,

consideramos que en ese texto hubo mayoritariamente influencia del PRI. Las fallas del TVC, sin lugar a dudas, permitieron que el partido oficial se beneficiara de la compra y coacción del voto a través del condicionamiento de programas sociales en las elecciones de 1991. Esto resulta no solo del análisis de los tipos penales, sino de la aparentemente nula labor en materia de delitos electorales realizada por la entonces Procuraduría General de la República, considerando que no hubo mención de algún tipo de capacitación a Ministerios Públicos en la materia ni de esos delitos en su informe anual.

- VI. **Corroboramos que la Fiscalía electoral nació débil con el propósito de fallar.** Perceptiblemente, como ya mencionamos, la Fiscalía pareció ser “cedida” como parte de una negociación política por el conflicto en Chiapas porque no solo nació por decreto presidencial, sino que ningún órgano legislativo tuvo participación en su diseño. Además, existieron varias anomalías en su creación, como la liberación tardía de los recursos para su operación y la inexistencia de un espacio idóneo para realizar sus tareas.
- VII. **Corroboramos que ambas instituciones se originaron además, para persuadir.** Esto es especialmente visible en el TVC considerando que originalmente, su existencia pudo plantearse como parte de un paquete de acciones que impediría fraudes electorales. Esto era especialmente factible y necesario considerando que se originaron casi inmediatamente después del conflicto electoral de 1988, teniendo en cuenta que la propuesta del PAN para su creación data de 1989 y su publicación oficial de 1990. En el caso de la Fiscalía electoral, podemos decir que surge también como modo de persuasión considerando que el TVC probó su debilidad y existía, para la oposición al



menos, la necesidad de garantizar que se persiguieran de oficio los delitos electorales con una “fiscalía especial”. La cuestión es que la Fiscalía electoral que obtuvieron nació sin recursos y sin posibilidad de recibir y procesar denuncias originadas de la elección con más participación en toda la historia reciente del país.

**VIII. Corroboramos que ambas instituciones se debilitaron paulatinamente.**

Esto es especialmente visible en la reforma realizada al TVC en materia de delitos electorales de 1996, cuando desaparecieron varios tipos penales y se permitía la coacción del voto en el sector privado y en celebraciones religiosas no accesibles al público en general, por ejemplo. Sumado a eso, la Fiscalía electoral se fue debilitando con el tiempo y haciéndose cada vez más pequeña.

Se concluye que la Fiscalía se diseñó para no funcionar como debería y que de igual modo, las conductas delictivas previstas en el TVC fueron pensadas para permitir la comisión de otras conductas igual o más graves aún, o que previamente fueron considerados delitos electorales. Pero, ¿de qué manera influyeron estas instituciones débiles en la transición mexicana? Considerando que aun si son débiles, las instituciones pueden influir en los procesos y que las intenciones del Ejecutivo Federal eran conservar el poder en un contexto de conflicto y declive en las preferencias electorales, se propone que el TVC sobre delitos electorales y de la Fiscalía electoral pudieron retrasar el proceso de transición política en México, considerando que las reformas realizadas principalmente a la legislación punitiva permitían las conductas que se suponía que debían sancionar, especialmente en las elecciones federales de 1991 y 1994.

Anomalías como estas se detectaron en la reforma al TVC de noviembre de 1996, por lo que se habla, además de lo anteriormente mencionado, que hubo un debilitamiento

sistemático de la normatividad punitiva, es decir el TVC y de la Fiscalía electoral con la finalidad de permitir que las acciones que se debían sancionar, se cometieran. Esto fue especialmente benéfico para el gobierno de Carlos Salinas que pese a las crisis políticas y sociales tan importantes originadas en 1988 y 1994, fue su partido el que ganó las elecciones intermedias y federales celebradas en 1991 y 1994 respectivamente. Sin embargo, su sucesor no logró replicar la fórmula de haber tenido la intención de mantener el poder. Y es que como se revisa en el Capítulo 3, el debilitamiento en cuestión fue bastante más pronunciado en la reforma de 1996, propuesta por el Ejecutivo Federal y votada en solitario por su partido.

Desde luego, también es viable que haya existido una negociación entre el Partido Revolucionario Institucional o, digamos, el Ejecutivo Federal y el Partido Acción Nacional para pactar la alternancia. Sin embargo, los hallazgos de esta investigación se prestan para, por el contrario, afirmar que el PRI sí tenía la intención de ganar en 2000, pero la oposición supo aprovechar la situación adversa que el partido oficial enfrentaba. Concretamente, es posible que el PAN haya utilizado de manera más inteligente la debilidad del TVC en materia de delitos electorales para ayudarse a ganar la elección de aquel año. Desafortunadamente, no se encontraron datos que permitieran establecer una relación más clara y directa entre estas dos, ya que la única encuesta realizada en ese contexto, no fue accesible y además, se conoce que tuvo un alcance limitado.

Lo que sí podemos afirmar mediante el análisis presentado, es que la debilidad del TVC en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari pudo, sin lugar a dudas, representar una ventaja definitiva en las contiendas electorales de esos años como se revisa en otros apartados y muy por el contrario, la debilidad del TVC y la Fiscalía en 1996 pudieron acelerar ese proceso entendiendo que esas reglas laxas pudieron ser aprovechadas por la oposición en 1997 y 2000.

Aunque no nos corresponde hacer un análisis del desempeño de la Fiscalía o la utilidad de la legislación punitiva en materia electoral hasta la época actual, considerando los hechos aquí presentados, es que su debilidad de origen impide que funcionen de manera adecuada aún si actualmente, ambas instituciones han sido sujeto de cambios aunque mínimos. Esto se debe a que ambas tienen todavía candados importantes que les impiden desempeñarse como deberían y uno de ellos es la dependencia de ambas en la labor del Ministerio Público Federal, históricamente vinculado al Poder Ejecutivo y que, pese a las reformas constitucionales, es probablemente una relación difícil de disolver en la práctica o lo formal, especialmente en el plano informal. Probablemente se debería cambiar la naturaleza penal de los delitos electorales para convertirse en sanciones de otra categoría y dejar al Ministerio Público la labor de investigar la falsificación de credenciales de elector, labor que ha desempeñado a través de la Fiscalía electoral. Lo cierto es que parecería ser que ninguna de las dos instituciones es necesaria, por más que otros autores se esmeren en hilar bondades y beneficios a largo plazo que parecen no tener ningún sustento ni en los hechos, ni en la teoría. ¿Realmente hace falta una Fiscalía electoral y una legislación punitiva en este país cuando más bien parece que no existen?

## Legisgrafía

Acta de Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada el 27 de enero de 1994, publicada en el sitio oficial del Instituto Federal Electoral.

Acuerdo del Procurador General de la República, que determina la actuación de los servidores públicos de la Institución con motivo de los procesos electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1991.

Acuerdo del Consejo General del instituto Federal Electoral por el que se dispone que el Presidente de este propio cuerpo colegiado promueva ante la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía Especial de Delitos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1994.

Acuerdo A/01/95 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 1994.

Manual de Organización y Procedimientos de la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 1995.

Manual de Organización y Procedimientos de la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales publicado el 14 de noviembre de 1996.

Manual de Organización Específico publicado por la Procuraduría General de la República en fecha y medios desconocidos. Febrero de 2002.

Ley de Amnistía publicada el sábado 22 de enero de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

Ley de la Fiscalía General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021, sin modificaciones al 31 de octubre de 2021.

Decreto por el que se adiciona el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de marzo de 1994.

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1994

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones al Código Penal Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996.

Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana. Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica. Instituto Nacional Electoral. Marzo de 2018.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1996.

## Bibliografía

- Acemoglu, Daron; Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países* (Deusto (ed.); Primera).
- Aguayo Quezada, S. (2011). *La transición en México: Historia documental, 1910-2010* (Digital). Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Camín, H. (2012). *La modernidad fugitiva*. Planeta.
- Baudino, V. (2017). Estado y régimen político en Latinoamérica contemporánea. *Revista Theomai*, 187–200.
- Benítez Manaut, R. (2001). Seguridad nacional y transición política: 1994-2000. *Foro Internacional*, 41(4), 963–991.
- Betanzos Torres, E. O. (2012). Delitos electorales y procuración de justicia electoral. *Justicia Electoral*, 1(10), 91–126.
- Bialostosky, S. (2021). Delitos electorales: «ambitus», de Roma al Derecho positivo mexicano. (Altea-Alicante, 2004). In *Fundamentos romanísticos del derecho contemporáneo: Vol. XI* (pp. 281–290). Agencia Estatal Boletín oficial del Estado, Asociación Iberoamericana de Derecho Romano.  
[https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-R-2021-A0028100290](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-R-2021-A0028100290)
- Bravo Ahuja Ruiz, M. M. (2010). *Realineamiento electoral y alternancia en el Poder Ejecutivo en México, 1988-2009*. (Primera). Gernika.
- Brinks, Daniel M.; Levitsky, Steven; Murillo, M. V. (2020). *The political origins of institutional weakness in Latin America* (First). Cambridge University Press.

- Bunster, Á. (1997). Reformas al Título XXIV del Código Penal, sobre delitos electorales. *Boletín Mexicano Mexicano de Derecho Comparado No. 89*.
- Carassale, S. (2017). Régimen / Régimen Político = Regime / Political Regime. *EUNOMÍA. Revista En Cultura de La Legalidad*, 12(0).  
<https://doi.org/10.20318/eunomia.2017.3648>
- Carothers, T. (2002). El fin del paradigma de la transición. *Journal of Democracy*, 13(1), 5–21.
- Cerdas, R. (2002). *Cultura Política y Democracia*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Chávez, P. J. B., & Javier, P. (2008). La reforma Electoral de 1996. *Universidad Autónoma Metropolitana-Itzalapa*, 38.
- Clavero, S. (1981). Institución política y derecho: Acerca del concepto historiográfico de "Estado moderno". *Revista de Estudios Políticos*, 19, 43–57.
- Córdova Vianello, L. (2008). La reforma electoral y el cambio político en México. In D. Zovatto & J. Orozco Henríquez (Eds.), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007* (pp. 653–703).
- Córdova Vianello, L., & Núñez Albarrán, E. (2021). *La democracia no se construyó en un día* (Primera ed). Grijalbo, México.
- Cotta, M. (2008). Parlamento. In *Diccionario de política* (Désimosexto, pp. 1122–1134). Siglo XXI.
- Crossman, R. H. (2014). *Biografía del Estado moderno* (Primera (e)). Fondo de Cultura Económica.
- Díaz-Santana, H. (2002). El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 10(20), 101–129.

<https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/307>

Díaz-Santana, H. (2011). Los delitos electorales en México: protección o disfuncionalidad para el sistema electoral. *Amicus Curiae*, 4(3).

Díaz-Santana, H. (2013). Reflexiones sobre los delitos electorales y la FEPADE a partir de la alternancia política (2000 al 2012). In *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (Vol. 1, Issue 3). <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2013.3.10005>

Easton, D. (1969). *The political system*.

Fernández Ruiz, J. (2010). *Poder Legislativo* (Tercera). Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México.

Fromow Rangel, M. de los Á. (2018). Los Delitos Electorales. *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, 1(3).

<https://revistaciencias.inacipe.gob.mx/index.php/02/article/view/24>

Garrido, L. J. (1987). El Partido del Estado ante la sucesión presidencial en México (1929-1987). *Revista Mexicana de Sociología*, 49(3), 59–82.

Garrido, L. J. (1993). *La ruptura. La corriente democrática del PRI*. Grijalbo, México.

Gilas, K. M. (2012). Un estudio de la calidad de la democracia mexicana. *Quid Iuris*, 16, 59–78.

Gómez Díaz de León, C. (2016). Sistema político y formas de gobierno. In *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria* (Primera, pp. 29–48). Tirant lo Blanch.

González Casanova, P. (2013). *La democracia en México* (Primera (e)). Ediciones Era.

Helmke, Gretchen; Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 725–740.

<https://doi.org/https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>

Hernández Rodríguez, R. (2016). *Historia mínima del PRI* (Primera). El Colegio de



México.

Huchim, E. (1994). *México 1994: la rebelión y el magnicidio*. Nueva Imagen.

<https://books.google.com.mx/books?id=C9dVAAAAMAAJ>

Jacqueline, P. (2008). El federalismo electoral en México. *México: Cámara de Diputados, LX Legislatura*.

Krauze, E. (2001). *La presidencia imperial* (Séptima (d)). Tusquets.

Labastida Martín del Campo, J., & López Leyva, M. A. (2004). México: una transición prolongada (1988-1996/97). *Revista Mexicana de Sociología*, 66(4), 749–806.

Langston, J. (2003). The formal bases of informal power: Mexico. *The Formal Bases of Informal Power: Mexico*.

Lauga, M. (1999). *Demokratietheorie in Lateinamerika* (Primera). Leske & Budrich.

Lefebvre, H. (2012). El Estado moderno. *Geopolítica*, 3(1), 137.

Levi, L. (2008). Régimen político. In *Diccionario de política* (XVI, pp. 1362–1366). Siglo XXI.

Levitsky, S., & Way, L. A. (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*, 24, 159–176.

Lindstaedt, N. (2020). Authoritarian Regimes. In D. Caramani (Ed.), *Comparative politics* (Fifth edit, pp. 103–115). Oxford University Press.

Lipnowski, E., Ravid, D., & Shishkin, D. (2021). Persuasion via weak institutions. *Available at SSRN 3168103*.

Magaloni, B. (2006). *Voting for autocracy. Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. (Primera). Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott; Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and dictatorships in Latin America*. Cambridge University Press.

- Mamone, I. (2018). Instituciones autoritarias y promoción industrial. La política de la reforma industrial de 1977 en Argentina. *Desarrollo Económico*, 57(223), 437–459.
- Martínez Báez, A. (2014). *Morelos y la Constitución de Apatzingán. Discursos*. (Primera). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Medina Peña, L. (2014). *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*. (Primera ed). Fondo de Cultura Económica.
- Medina Peña, L., Prud'Home, J.-F., & Alberro, I. (2010). *El Siglo del Sufragio. De la reelección a la alternancia*. (L. Medina Peña (ed.)). CFE-CA-IFE-CONACYT.
- Meyer, L. (2013). *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México*. Debate.
- Morlino, L. (2007). Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 27(2), 3–22.
- Nieto Castillo, S., Laveaga, G., & (Coord.). (2015). *20 años de procuración de justicia electoral en México* (S. Nieto Castillo & G. Laveaga (eds.); Primera). Procuraduría General de la República.
- Nohlen, D. (2006). *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nohlen, D. (2015). *Gramática de los sistemas electorales*. Tecnos.
- Nohlen, D. (2016a). Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral. *Desafíos*, 28(1), 429–453.
- Nohlen, D. (2016b). *Democracia, transición, y gobernabilidad en América Latina* (Primera ed). Instituto Nacional Electoral.
- Nohlen, D. (2018). Electoral Systems and Electoral Reform in Latin America. *Institutional Design in New Democracies*, 43–58. <https://doi.org/10.4324/9780429499784-4>

- North, D. C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (Primera re). Fondo de Cultura Económica.
- North, D. C. (2012). Los andamios que el ser humano erige. In R. Vergara (Ed.), *Organización e instituciones*. Siglo XXI.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69.
- O'Donnell, G. A. (1996). *Another institutionalization: Latin America and elsewhere* (Issue 222). Helen Kellogg Institute for International Studies.
- O'Donnell, G., & Schmitter, P. (1986). Transiciones desde un gobierno autoritario. In *Transiciones desde un gobierno autoritario*.
- Ortiz Ortiz, R. (2006). Introducción. Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina. In *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales* (Primera, pp. 1–29). Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ortiz Ortiz, R. (2019). Enfoque histórico-empírico e institucionalismo contextualizado. La escuela de Heidelberg. In J. Reynoso Núñez (Ed.), *La democracia en su contexto* (Segunda ed, pp. 81–102). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Ostrom, E. (1986). An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice*, 48(1).
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional* (Primera ed). Fondo de Cultura Económica.
- Parbellini, M. (2012). Transiciones a la democracia: temor, incertidumbre y compromiso intelectual y político. *Temas y Debates*, 159–166.
- Patiño Camarena, J. (2012). *El sistema federal y los delitos electorales* (Primera ed). Instituto Federal Electoral.

- Pérez-Liñán, Anibal; Schmidt, Nicolás; Vairo, D. (2019). Presidential Hegemony and Democratic Backsliding in Latin America, 1925-2016. *Democratization*, 26(4), 606–625.
- Pérez-Liñán, A. (2020). Democracies. In D. Caramani (Ed.), *Comparative politics* (Fifth edit, pp. 86–100). Oxford University Press.
- Peschard, J. (1993). El fin del sistema de partido hegemónico. *Revista Mexicana de Sociología*, 55(2), 97. <https://doi.org/10.2307/3541104>
- Peters, E. D. (2000). *El tratado de libre comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/25453>
- Poot Capetillo, E. (1994). *Yucatán: la elección de un gobierno de corta duración* (L. Valdés Zurita (ed.); Primera). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Porte Petit Candaudap, C. (1977). *Lineamientos elementales del Derecho Penal* (Décimoprim). Porrúa.
- Prud'Homme, J.-F. (2010). Las reformas electorales de 1977. In L. Medina Peña (Ed.), *El Siglo del Sufragio*. Fondo de Cultura Económica.
- Quiroz Acosta, E. (2017). *Teoría de la Constitución* (Sexta). Porrúa.
- Ramírez Ortiz, O. (2018). La democracia como bien jurídico tutelado de los delitos electorales. In *Los desafíos sociales y el derecho como herramienta de transformación en Colombia y México* (pp. 25–50).
- Rodríguez Araujo, Octavio; Sirvent, C. (2005). *Instituciones Electorales y Partidos Políticos en México* (Primera ed). Jorale Editores.
- Rodríguez Kuri, A., & González Mello, R. (2010). El fracaso del éxito, 1970-1990. In *Historia General de México Ilustrada: Volumen II* (Primera). El Colegio de México.
- Rojas, M. (2020). *Well-being in Latin America: Drivers and Policies*. (Primera). Springer.

- Salinas de Gortari, C. (2013). *México. Un paso difícil a la modernidad*. (Primera ed). Plaza Janes, Random House Mondadori.
- Sartori, G. (2008). *¿Qué es la democracia?* Taurus.
- Schedler, A. (2004). “El voto es nuestro”. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(1), 57.  
<https://doi.org/10.2307/3541531>
- Shirley, M. M. (2008). Institutions and development. In C. Ménard & M. M. Shirley (Eds.), *Handbook of new institutional economics* (Second, pp. 611–638). Springer.
- Stoppino, M. (2008). Autoritarismo. In *Diccionario de política* (pp. 125–136). Siglo XXI.
- Urbani, G. (2008). Sistema político. In *Diccionario de política* (pp. 1464–1469).
- Vommaro, P., & Combes, H. (2019). *El clientelismo político: desde 1950 hasta nuestros días*. Siglo XXI Editores.
- Woldenberg, J. (2012a). *Historia mínima de la transición democrática en México* (Primera ed). El Colegio de México. <https://libros.colmex.mx/tienda/historia-minima-de-la-transicion-democratica-en-mexico/>
- Woldenberg, J. (2012b). *Historia mínima de la transición democrática en México* (Primera ed). El Colegio de México.
- Woldenberg, J., Salazar, P., & Becerra, R. (2011). *La mecánica del cambio político en México* (4ta edició). Ediciones Cal y Arena.
- Zucchini, G. (2008). Oposición. In *Diccionario de política* (Décimosexto, pp. 1080–1085). Siglo XXI.
- Zürn, M. (2017). El régimen político y su análisis. In *Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política* (pp. 1–3). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.



## Anexos

Contenido:

Número	Título	Fuente	Autor	Fecha(s)	Página
Anexo 1	Pacto por la Paz, la Justicia y la Democracia	Diario La Jornada	Desconocido	28 de enero de 1994	I
Anexo 2	Cuadro iniciativas de delitos electorales propuestas por las distintas bancadas entre 1989 y 1990	Diarios de debates, Cámara de Diputados	Elaboración propia	3 de mayo de 1989, 17 de abril de 1989, 3 de mayo de 1990, 11 de mayo de 1990	VI
Anexo 3	Adición del Título Vigésimo Cuarto al Código Penal Federal y sus reformas	Diario Oficial de la Federación	Elaboración propia	15 de agosto de 1990, 25 de marzo de 1994, 22 de noviembre de 1996	XIX

## Anexo 1. Pacto por la Paz, la Justicia y la Democracia

Los partidos políticos y sus candidatos a la Presidencia de la república, suscribimos los acuerdos y compromisos básicos siguientes como una contribución al proceso de paz y a la solución de los problemas que hoy se plantea la conciencia del país en el marco del proceso electoral federal en curso.

El asunto más importante para el país es el restablecimiento de una paz justa y duradera. Para ello una condición necesaria es que avance la democracia con la realización de una elección imparcial en 1994 que resulte aceptada por los ciudadanos y las fuerzas políticas de México.

El avance democrático, para cerrar el paso a todas las formas de la violencia, debe procesarse en los espacios de los partidos políticos y las instituciones republicanas. Ninguna fuerza política debe quedar fuera de este proceso. En vez de excluir, la nación requiere consensar, con honestidad y sin ventajas indebidas para nadie, las principales decisiones políticas, con estricto apego a la ley.

Los firmantes dejan a salvo los derechos inalienables que les asisten para sostener sus propuestas de cambio y ejercer sus derechos constitucionales a efecto de garantizar la efectividad del sufragio.

Las fuerzas políticas, que firmamos este documento, hemos llegado a un compromiso por la paz, la democracia y la justicia, que será el principal sustento de garantías para una convivencia armónica, un desarrollo económico equilibrado, la reforma social y una solución concertada y pacífica al conflicto de Chiapas. Invitamos a la sociedad civil y a todos quienes han luchado por las libertades y la democracia en estos tiempos a que se sumen a este que



será un paso significativo para una elección legal y creíble, que genere plena legitimidad para las instituciones de la República. Nuestros acuerdos básicos son:

a) Tomar las decisiones que conduzcan a crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral.

b) Propiciar y mantener las condiciones políticas y sociales que garanticen un clima de confianza a la inversión productiva y al crecimiento económico en un marco de estabilidad y de respeto a los derechos de todos.

c) Profundizar las políticas públicas de atención prioritaria a los grandes problemas y rezagos sociales del país, en particular de los campesinos, los trabajadores y las comunidades indígenas.

d) Facilitar que quienes hayan optado por enfrentamiento se sumen al proceso de transformación de la vida política de nuestro país que nos comprometemos a impulsar.

e) Conducir las decisiones políticas de todas las partes de tal manera que siempre se contribuya a fortalecer la capacidad de autodeterminación de México y a reafirmar la soberanía e independencia nacionales.

Para una elección imparcial:

1. Imparcialidad de las autoridades electorales, eligiendo o ratificando para cada uno de los niveles a ciudadanos aptos, imparciales y honestos. El criterio que guiará el nombramiento o ratificación citadas será el de la consulta y el consenso entre las fuerzas políticas.

2. Plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales y las listas nominales, dando las garantías que han sido demandadas por los partidos y la opinión pública, entre ellas el acceso permanente a las bases de datos e imágenes del Registro Nacional de Electores y la auditoría externa del padrón respectivo.

3. Garantías de equidad en los medios de comunicación masiva, aprovechando los tiempos del estado y promoviendo que los medios concesionados contribuyan eficazmente al fortalecimiento del proceso democrático. Se propiciarán nuevos espacios e iniciativas que favorezcan la participación, objetividad y respeto de todas las fuerzas políticas. Esto garantizará la comunicación de los candidatos con los ciudadanos y la presentación de sus programas y puntos de vista sobre los asuntos más relevantes para la vida del país.

4. Impedir el uso de los recursos y programas públicos a favor de cualquier partido político o campaña electoral.

5. Realizar, una vez concluido el proceso electoral en curso, una revisión del sistema de financiamiento para los partidos políticos a fin de incorporar, en su caso, las precisiones que se estimen convenientes.

6. Revisar aquellos puntos de la reciente reforma al Código Penal que pudieran llevar a restricciones a derechos políticos fundamentales.

7. Para dar mayor garantía de legalidad al proceso electoral, se explorará ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales.

8. En consecuencia, lo que hoy resulta imprescindible son decisiones en materia electoral que confirmen este irrevocable compromiso democrático para salvaguardar los derechos políticos fundamentales. Si la aplicación de estas decisiones requieran de adecuaciones legales, se procederá al efecto, previo consenso de los partidos firmantes, convocando as a través de nuestros representantes populares, en términos de Ley, a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso.

Con estos compromisos, buena fe y un método de consenso, iremos alcanzando con las autoridades responsables cada una de las decisiones necesarias para el desenvolvimiento del proceso electoral, conforme al calendario establecido en la Ley.

Somos conscientes de que estamos ante un cambio mayor en las relaciones políticas de nuestro país, y que tendremos que enfrentar con responsabilidad y patriotismo los distintos obstáculos que se nos presenten. Con este acuerdo asumimos la responsabilidad que nos corresponde en la construcción de la paz, el fortalecimiento de las instituciones republicanas y el avance democrático.

Los firmantes convocamos a todos los ciudadanos mexicanos para que se sumen a este esfuerzo y propicien, junto con nosotros, el fortalecimiento democrático del país y del orden constitucional.

*Diego Fernández de Cevallos*

Candidato del PAN a la Presidencia de la República

*Lic. Luis Donald Colosio Murrieta*

Candidato del PRI a la Presidencia de la República

*Lic. Fernando Ortiz Arana*

Presidente del CEN del PRI

*Ing. Cuauhtémoc Cárdenas*

Candidato del PRD a la Presidencia de la República

*Porfirio Muñoz Ledo*

Presidente del Partido de la Revolución Democrática

*Jorge González Torres*

Partido Verde Ecologista Mexicano

*Rafael Aguilar Talamantes, Rosa María Denegri, Marcelo Gaxiola, Félix Pablo  
Emilio Madero, Cecilia Soto.*

## Anexo 2. Cuadro iniciativas de delitos electorales propuestas por las distintas bancadas entre

1989 y 1990:

Título XXIV CPF	COFIPE, L7, T4	03/05/1989 (PAN)	17/04/1990 (PARM)	03/05/1990 (PRI)	11/05/1990 (IND)
Artículo					
401	341	Se impondrá de diez a quinientos días multa al que:	Se impondrá de 20 a 1 mil días de multa al que:	1. Para los efectos de este capítulo se entiende por:	Se impondrá multa por el equivalente de hasta 50 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al momento de cometer el delito, o prisión hasta de tres años, o ambas sanciones a juicio del juez, y destitución del cargo o empleo en su caso, o suspensión de derechos políticos hasta por tres años, a los funcionarios electorales que:
I.-	a)	Estando obligado para hacerlo, no se inscriba en el Registro Nacional Ciudadano;	Estando obligado para hacerlo, no se inscriba en el Registro Nacional Ciudadano;	Funcionarios electorales, quienes en los términos de este código integren los órganos que cumplen las funciones públicas electorales;	No hagan constar oportunamente las violaciones de que hayan tenido conocimiento en el desarrollo del proceso electoral;
II.-	b)	No actualice su cédula de identidad ciudadana en los términos que prevé el Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.	No actualice su credencial de identidad ciudadana en los términos que prevé el Código Federal;	Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos, a quienes los partidos políticos otorgan representación para actuar en la jornada electoral, y	Siendo servidores públicos del Registro Nacional de Electores, no admitan la solicitud de inscripción de alguna persona cuando sea procedente o se nieguen a inscribirla; alteren, oculten, o sustraigan documentación relativa al padrón único; expidan credencial de elector a quien no le corresponda, no la expidan oportunamente, o la entreguen en blanco a quienes no les corresponda tenerla en su poder;
III.-	c)	Debiendo votar, se abstenga de hacerlo o vote en lugar distinto al que legalmente le corresponda;	Debiendo votar, se abstenga de hacerlo o vote en lugar distinto al que legalmente le corresponda;	Documentos públicos electorales, las actas oficiales de los escrutinios y cómputo de las mesas directivas de casilla, las de los cómputos distritales y, en general, los documentos expedidos en el ejercicio de sus atribuciones	No proporcionen oportunamente la documentación electoral correspondiente a los presidentes de las mesas directivas de casilla;

IV.-	-	Siendo presidente de casilla, no entregue al comité distrital, los expedientes y paquetes electorales dentro del plazo establecido en la ley;	Siendo presidente de casilla, no entregue al comité distrital los expedientes y paquetes electorales dentro del plazo establecido en la ley;	-	Siendo funcionarios de mesas directivas de casilla, consientan que la votación se lleve a cabo en forma ilegal, rehusen admitir el voto sin razón justificada a quien, conforme a este código, tenga derecho al sufragio;
V.-	-	Siendo presidente de casilla, admita la presencia en ella de personas ajenas al acto de que se trata;	Siendo presidente de casilla, admita la presencia en ella, de personas ajenas al acto de que se trata;	-	Sin causa justificada, se nieguen a reconocer la personalidad de los representantes de los partidos políticos o de los candidatos, o bien, se niegue o retarde la tramitación de los recursos interpuestos por éstos;
VI.-	-	Fije o haga propaganda electoral, en lugares o días prohibidos por el Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, y	Fije o haga propaganda electoral, en lugares o días prohibidos por el Código Federal Electoral, y	-	Que retengan o no entreguen al organismo electoral correspondiente, el paquete electoral, o estando obligados no rindan los informes o expidan las constancias oportunamente; no levanten oportunamente las actas correspondientes, o no hagan entrega de las copias de ellas a los representantes de los partidos o candidatos;
VII.-	-	Impida que se instale una casilla o la cierre antes de la hora prevista por la ley.	Impida que se instale una casilla o la cierre antes de la hora prevista por la ley.	-	Teniendo la obligación de hacerlo, se nieguen, sin causa justificada, a registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos o de los candidatos, dentro del plazo establecido en la fracción III del artículo 238 de este código;
VIII.-	-	-	-	-	Al que permita la presencia en la casilla de cualquier persona ajena al proceso;

IX.-	-	-	-	-	Al que dolosamente permita o participe en la instalación de una casilla en lugar distinto al legalmente designado;
X.-	-	-	-	-	Haga mal uso de la documentación electoral, entregue documentos electorales;
XI.-	-	-	-	-	Al que altere los registros o actas electorales, y
XII.-	-	-	-	-	Al que cierre una casilla antes de la hora prevista por la ley, salvo las previstas por el Código Federal Electoral.
402	342	Se impondrá de diez a quinientos días multa y prisión de seis meses a tres años al que:	Se impondrá de 20 a 1 mil días de multa y prisión de uno a seis años al que:	1. Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la suspensión de derechos políticos de uno a cinco años.	Se impondrá multa por el equivalente de 100 a 250 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al momento de cometerse el delito, o prisión hasta de tres años y destitución en su caso, del cargo o empleo que desempeñe e inhabilitación para obtener algún cargo público hasta por tres años, al servidor público federal que:
I.-	-	Se inscriba en el Registro Nacional de Ciudadanos sin tener derecho a ello;	Se inscriba en el Registro Nacional de Ciudadanos sin tener derecho a ello;	-	-
II.-	-	Impida a otro votar libremente, viole el secreto del voto u obligue a otro a votar por un partido o candidato determinado;	Impida votar a otro libremente, viole el secreto del voto y obligue a otro a votar por un partido o candidato determinado;	-	-
III.-	-	Se niegue a desempeñar o no cumpla legalmente con la función electoral que le haya sido asignada por los organismos competentes;	Se niegue a desempeñar o no cumpla legalmente con la función electoral que le haya sido asignada por los organismos competentes;	-	-
IV.-	-	Estando obligado por el Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, no preste el auxilio que se le solicite;	Estando obligado por el Código Federal Electoral, no preste el auxilio que se le solicite;	-	-

V.-	-	Acepte desempeñar una función electoral sin cumplir con los requisitos que la ley prevé;	Acepte desempeñar una función electoral sin cumplir con los requisitos que la ley prevé;	-	-
VI.-	-	Designa algún funcionario electoral o ubicación de una casilla, a sabiendas de que no reúnen los requisitos legales;	Designa algún funcionario electoral o ubicación de una casilla, a sabiendas de que no reúne los requisitos legales;	-	-
VII.-	-	Participe dolosamente en la instalación o funcionamiento de una casilla ubicada en lugar distinto al legalmente señalado;	Participe dolosamente en la instalación o funcionamiento de una casilla ubicada en lugar distinto al legalmente señalado;	-	-
VIII.-	-	Indebidamente inutilice propaganda electoral o impida que ésta se realice;	Indebidamente inutilice propaganda electoral o impida que ésta se realice;	-	-
IX.-	-	Impida a otro que cumpla con las funciones electorales que le han sido encomendadas;	Impida a otro que cumpla con las funciones electorales que le han sido encomendadas;	-	-
X.-	-	Estando obligado, no dote oportunamente del material necesario para el funcionamiento de la casilla;	Estando obligado, no dote oportunamente del material necesario para el funcionamiento de la casilla;	-	-
XI.-	-	Coarte el derecho de los representantes de los partidos políticos o candidatos en las casillas u organismos electorales;	Coarte el derecho de los representantes de los partidos políticos o candidatos en las casillas y organismos electorales;	-	-
XII.-	-	Niegue o retarde la tramitación de los recursos interpuestos por los partidos políticos, candidatos o sus representantes;	Niegue o retarde la tramitación de los recursos interpuestos por los partidos políticos, candidatos o sus representantes;	-	-
XIII.-	-	Siendo funcionario de casilla, no levante oportunamente las actas correspondientes o no haga entrega de las copias de ellas a los representantes de los partidos políticos o de candidatos;	Siendo funcionario de casilla, no levante oportunamente las actas correspondientes o no haga entrega de las copias de ellas a los representantes de los partidos políticos o de candidatos;	-	-
XIV.-	-	Impida u obstaculice la reunión de una asamblea o manifestación pública, o cualquier otro acto legal de propaganda política;	Impida y obstaculice la reunión de una asamblea o manifestación pública, o cualquier otro acto legal de propaganda política;	-	-



XV.-	-	Se niegue a reconocer la personalidad jurídica de un partido, agrupación política nacional, frente, coalición o fusión que hubiese cumplido con los requisitos legales;	Se niegue a reconocer la personalidad jurídica de un partido, agrupación política nacional, frente, coalición o fusión que hubiese cumplido con los requisitos legales;	-	-
XVI.-	-	Prive de la libertad a los candidatos, a sus representantes o a los representantes de los partidos políticos, pretextando delitos o faltas inexistentes;	Prive de libertad a los candidatos, a sus representantes o a los representantes de los partidos políticos, pretextando delitos o faltas inexistentes;	-	-
XVII.-	-	A sabiendas de estar privado del derecho del voto, sufrague en una elección;	A sabiendas de estar privado del derecho del voto, sufrague en una elección;	-	-
XVIII.-	-	Siendo servidor público, sin causa justificada desconozca el valor probatorio de la cédula de identidad ciudadana, ya sea para acreditar la ciudadanía o como cédula de identidad;	Siendo servidor público, sin causa justificada desconozca el valor probatorio de la credencial de identidad ciudadana, ya sea para acreditar la ciudadanía o como credencial de identidad;	-	-
XIX.-	-	Dolosamente acepte nombramiento para el desempeño de alguna función electoral, sin reunir los requisitos legales para ello;	Dolosamente acepte nombramiento para el desempeño de alguna función electoral, sin reunir los requisitos legales para ello;	-	-
XX.-	-	Estando obligado, no rinda los informes o expida las constancias oportunamente que la ley determine, y	Estando obligado, no rinda los informes o expida las constancias, con la oportunidad que la ley determine, y	-	-
XXI.-	-	Estando obligado a dar aviso al Registro Nacional de Ciudadanos de los fallecimientos y declaratoria de ausencia omite hacerlo.	Estando obligado a dar aviso al Registro Nacional Ciudadano de los fallecimientos y declaratorias de ausencia omite hacerlo.	-	-
403	343	Se impondrá de diez a quinientos días multa y prisión de uno a seis años al que:	Se impondrá de 20 a 1 mil días de multa y prisión de dos a 10 años al que:	1. Se impondrá multa de 10 a 100 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, al ciudadano que:	A los notarios públicos que sin causa justificada dejen de realizar las actividades señaladas por el artículo 292 de este código, se les revocará la patente para el ejercicio notarial.

I.-	a)	Proporcione datos falsos para su inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos.	Proporcione datos falsos para su inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos;	Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley;	-
II.-	b)	Vote dos o más veces en una elección;	Vote dos o más veces en una elección;	Vote más de una vez en una misma elección;	-
III.-	c)	Utilice para votar alguna cédula de identidad que no le corresponda;	Utilice para votar alguna credencial de identidad ciudadana que no le corresponda;	Haga proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentran formados los votantes, o	-
IV.-	d)	Indebidamente impida la instalación o funcionamiento de una casilla electoral;	Indebidamente impida la instalación o funcionamiento de una casilla electoral;	Obstaculice el desarrollo normal de las votaciones o interfiera en el escrutinio.	-
V.-	-	Se presente a votar armado, en estado de ebriedad o bajo los efectos de algún tóxico;	Se presente a votar armado, en estado de ebriedad o bajo los efectos de algún tóxico;	-	-
VI.-	-	En cualquier acto electoral altere gravemente el orden; El ejercicio de un derecho en forma respetuosa y pacífica no constituye alteración del orden.	En cualquier acto electoral altere gravemente el orden; el ejercicio de un derecho en forma respetuosa y pacífica no constituye alteración del orden;	-	-
VII.-	-	Sustraiga boletas en blanco o sufragadas, o realice el escrutinio en lugar distinto al señalado por la ley;	Sustraiga boletas en blanco o sufragadas, o realice el escrutinio en lugar distinto al señalado por la ley;	-	-
VIII.-	-	Anote datos falsos en algún documento electoral o lo altere;	Anote datos falsos en algún documento electoral o lo altere;	-	-
IX.-	-	Haga mal uso de la documentación electoral o de documentos alterados;	Haga mal uso de la documentación electoral o de documentos alterados;	-	-
X.-	-	Condicione la prestación de un servicio público al apoyo de un partido político o candidato;	Condicione la prestación de un servicio público al apoyo de un partido político o candidato;	-	-

XI.-	-	Por medio de dádivas o remuneración, solicite directa o indirectamente en favor o en contra de cualquier candidato el voto de algún elector;	Por medio de dádivas o remuneración, solicite directa o indiscretamente en favor o en contra de cualquier candidato el voto de algún elector;	-	-
XII.-	-	Participe o influya en la afiliación corporativa a una agrupación o partido político;	Participe o incluya en la afiliación corporativa de una agrupación o partido político;	-	-
XIII.-	-	Siendo funcionario del Registro Nacional de Ciudadanos, se niegue a hacer alguna inscripción, a expedir la credencial ciudadana correspondiente o anotar los cambios propuestos por un elector;	Siendo funcionario del Registro Nacional de Ciudadanos, se niegue a hacer alguna inscripción, a expedir la credencial de identidad ciudadana correspondiente, o anotar los cambios propuestos por un elector;	-	-
XIV.-	-	Realice funciones electorales que legalmente no le hayan sido encomendadas;	Realice funciones electorales que legalmente no le hayan sido encomendadas;	-	-
XV.-	-	Sustraiga, altere o destruya una cédula de identidad ciudadana;	Sustraiga, altere o destruya una cédula de identidad ciudadana;	-	-
XVI.-	-	Disponga o haga uso indebidamente de recursos o fondos públicos, para fines políticos electorales en favor de algún partido político o candidato;	Disponga o haga uso indebidamente de recursos o fondos públicos, para fines políticos electorales en favor de algún partido político o candidato;	-	-
XVII.-	-	Obtenga ilícitamente la inscripción o cancelación de un tercero en el Registro Nacional de Ciudadanos;	Obtenga ilícitamente la inscripción o cancelación de un tercero en el Registro Nacional de Ciudadanos;	-	-
XVIII.-	-	Siendo servidor público del Registro Nacional de Ciudadanos, altere, oculte, sustraiga o destruya documentación relativa al padrón, expida cédulas de identidad ciudadana a quien no le corresponda, no las expida oportunamente o las entregue en blanco a quien no le compete tenerlas en su poder;	Siendo servidor público del Registro Nacional de Ciudadanos, altere, oculte, sustraiga o destruya documentación relativa al padrón electoral único, expida credencial de identidad ciudadana a quien no le corresponda, no las expida oportunamente o las entregue en blanco a quien no le compete tenerlas en su poder;	-	-

XIX.-		Acepte o propague su candidatura para un puesto federal de elección popular o consienta en el registro de ella, a sabiendas de que no reúne los requisitos que la ley establece;	Acepte o propague su candidatura para un puesto federal de elección popular o consienta en el registro de ella, a sabiendas de que no reúne los requisitos que la ley establece;	-	-
XX.-		Sustraiga, destruya, oculte o altere un expediente o paquete electoral, o algún documento contenido en éstos, y	Sustraiga, destruya, oculte o altere un expediente o paquete electoral, o algún documento contenido en éstos, y	-	-
XXI.-		Deposite dolosamente más de una boleta en una urna.	Deposite más de una boleta en una urna.	-	-
404	344	Al que a sabiendas, y debiendo evitarlo, permita que se realice cualquiera de los delitos previstos en este capítulo; se le aplicará de seis meses a tres años de prisión.	El que a sabiendas, y debiendo evitarlo, permita que se realice cualquiera de los delitos previstos en este capítulo, se le aplicará de un mes a cinco años de prisión.	1. Se impondrá multa de 20 a 100 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, o prisión de tres meses a cinco años o ambas sanciones, a juicio del juez, al funcionario electoral que:	Se impondrá multa hasta de un mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a los ministros de cultos religiosos, que por cualquier medio induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar.
-	a)	-	-	Altere en cualquier forma, sustituya o destruya documentos relativos al servicio del Registro Nacional de ciudadanos;	-
-	b)	-	-	Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con sus obligaciones electorales con perjuicio del desarrollo normal del proceso electoral;	-
-	c)	-	-	Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada; d) Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya	-
-	e)	-	-	Impida la entrega oportuna de documentos oficiales sin mediar causa justificada.	-
405	345	Al que obligue o induzca a otro a cometer alguno de los casos punibles de que hablan los artículos 402 y 403 se le impondrá pena de prisión de dos a nueve años.	Al que obligue o induzca a otro a cometer alguna de las conductas punibles de prisión de cinco a 10 años.	1. Se impondrá multa de 50 a 100 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones, a juicio del juez, al funcionario partidista que:	A todo aquel extranjero que se inmiscuya en los asuntos políticos del país, se le revocará su calidad migratoria, cualquiera que ésta fuera, y se le aplicará lo dispuesto por la Ley General de Población.
I.-	a)	-	-	Ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;	-
II.-	b)	-	-	Distribuya propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral	-

III.-	c)	-	-	Sustraiga, destruya o altere documentos oficiales de índole electoral;	-
IV.-	d)	-	-	Obstacule el desarrollo normal de la votación o ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales;	-
V.-	e)	-	-	Propale noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y cómputo, o	-
VI.-	f)	-	-	Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla o la abra o cierre fuera de los tiempos y formas previstos por este código.	-
406	346	-	-	1. Se impondrá multa de 70 a 200 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, o prisión de tres a seis años o ambas sanciones, a juicio del juez, al servidor público que:	Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos, hasta por tres años, a los presuntos diputados y senadores que, debiendo integrar el Colegio Electoral en los términos del artículo 60 de la Constitución, no se presenten a desempeñar las funciones que les correspondan en esos cuerpos colegiados.
I.-	a)	-	-	Abusando de sus funciones obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;	-
II.-	b)	-	-	Condicione la prestación de un servicio público a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato, o	-

III.-	c)	-	-	Destine fondos o bienes que tenga a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando del tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicios a un partido político o un candidato.	-
407	347	-	-	1. Cuando alguno de los actos señalados en el presente capítulo suponga la comisión de cualquier delito previsto en las leyes penales, el juez estará a las reglas vigentes en materia de concurso y acumulación.	Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución.
408	348	-	-	1. Las autoridades electorales que en el ejercicio de sus funciones conozcan de conductas aparentemente delictivas en los términos de este capítulo, deberán proceder a denunciarlas de inmediato ante la autoridad competente	Se procederá a la cancelación del registro, a juicio de la Comisión Federal Electoral, de todos aquellos partidos políticos que:
I.-	-	-	-	-	Acuerden la no participación de sus candidatos electos en el Colegio Electoral;
II.-	-	-	-	-	No acrediten comisionados ante la propia Comisión Federal Electoral en los términos de este código, o bien, queden sin representación durante dos sesiones consecutivas, previa notificación de la primera ausencia, y
III.-	-	-	-	-	Cuando reciban financiamiento de personas o agrupaciones extranjeras y ministros de algún culto, asociaciones o agrupaciones religiosas.

409	349	-	-	1. Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución.	Ninguna suspensión de derechos políticos o suspensión o cancelación de registro de que tratan los artículos anteriores podrá acordarse, sin que previamente se oiga en defensa al interesado, para lo cual deberá ser citado, a fin de que conteste los cargos y presente las pruebas tendientes a su justificación.
410	-	-	-	-	En todos los casos de cancelación del registro, la resolución que la determine deberá publicarse en la misma forma que el otorgamiento del registro.
411	-	-	-	-	Cuando algunos de los actos señalados en el presente Título suponga la comisión de cualquiera de los delitos previstos en las leyes penales, independientemente de las sanciones indicadas en este código, la Comisión Federal Electoral deberá formular denuncia o querrela ante la autoridad competente, a fin de que ésta ejercite la acción penal correspondiente.
412	-	-	-	-	Cuando por motivo de un procedimiento electoral o en relación a éste, un individuo realice una conducta que no sea de las previstas en el presente Título, pero sí de las mencionadas en la Ley Penal como delito, las autoridades competentes deberán intervenir en el ejercicio de sus funciones.

413	-	-	-	-	Al que abusando de sus funciones, disponga del presupuesto federal para financiar campañas para los puestos de elección popular o partidos, asociaciones políticas o candidatos por suscripción popular.
414	-	-	-	-	Se sancionará con prisión de uno a tres años, al que:
I.-	-	-	-	-	Se inscriba en el Registro Nacional Ciudadano, sin tener derecho;
II.-	-	-	-	-	Al que sufragie estando privado de su derecho;
III.-	-	-	-	-	Impida a otro que cumpla con sus funciones electorales;
IV.-	-	-	-	-	Vote más de una vez en una elección;
V.-	-	-	-	-	Al que proporcione datos falsos para su inscripción en el Registro Nacional Ciudadano.
VI.-	-	-	-	-	Altere gravemente el orden en algún acto electoral;
VII.-	-	-	-	-	Al que fabrique, deteriore o destruya propaganda electoral;
VIII.-	-	-	-	-	Al que realice actos de propaganda una vez terminado el plazo de la campaña, y
IX.-	-	-	-	-	A quienes por medio de recompensas, dádivas, remuneraciones o promesas de las mismas, soliciten directa o indirectamente el voto de algún elector.
415	-	-	-	-	Se impondrá prisión de tres a ocho años, al que:
I.-	-	-	-	-	Estando obligado a dar aviso al Registro Nacional Ciudadano de altas y bajas temporales o permanentes, omite hacerlo;
II.-	-	-	-	-	Utilice cédula de persona ajena para votar;
III.-	-	-	-	-	Participe o influya en la afiliación de alguna agrupación a un partido político;
IV.-	-	-	-	-	Altere o destruya una credencial de elector;



V.-	-	-	-	-	Destruya, oculte o altere un expediente, paquete electoral o algún documento contenido en éstos;
VI.-	-	-	-	-	Al que dolosamente destruya una credencial de elector ajena; Al que ordene ilegalmente la fabricación de boletas electorales;
VII.-	-	-	-	-	El que amenazare o agrediera físicamente a los funcionarios del proceso electoral;
VIII.-	-	-	-	-	Al que altere la inscripción en las listas de electores, destruya material electoral o agregue fraudulentamente boletas electorales, con el fin de variar los resultados de la votación o sustraiga urnas electorales;
IX.-	-	-	-	-	Al que induzca a un candidato inscrito legalmente a retirar su candidatura, y
X.-	-	-	-	-	A los que perturben gravemente el orden en cualquier acto electoral o penetren en los locales donde éstos se celebren, portando armas u otros instrumentos susceptibles de ser usados como tales.
416	-	-	-	-	Se sancionará con prisión de dos a seis años, a los candidatos que cometieren los delitos establecidos en este capítulo; si fueren cometidos por candidatos inscritos y éstos resultaren electos, se les aplicará, además de las penas señaladas, la inhabilitación absoluta para ejercer el cargo.
417	-	-	-	-	El inicio del proceso suspenderá el derecho de los representantes electos, a tomar posesión de su cargo.

### Anexo 3. Adición del Título Vigésimo Cuarto al Código Penal Federal y sus reformas:

Título XXIV CPF	15-ago-90	25-mar-94	22-nov-96
Artículo			
401	Para los efectos de este capítulo se entiende por:	Para los efectos de este capítulo se entiende por:	Para los efectos de este Capítulo, se entiende por:
I.-	Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones públicas electorales;	Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones públicas electorales;	Servidores Públicos, las personas que se encuentren dentro de los supuestos establecidos por el artículo 212 de este Código. Se entenderá también como Servidores Públicos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal;
II.-	Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos electorales federales los propios partidos otorgan representación para actuar en la jornada electoral ante los órganos electorales en los términos de la legislación federal electoral; y	Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos electorales federales los propios partidos otorgan representación para actuar en la jornada electoral ante los órganos electorales en los términos de la legislación federal electoral; y	Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales;
III.-	Documentos públicos electorales, las actas oficiales de instalación de casillas, de los escrutinios y cómputo de las mesas directivas de casilla, las de los cómputos distritales, y en general, los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral.	Documentos públicos electorales, las actas oficiales de instalación de casillas, de los escrutinios y cómputo de las mesas directivas de casilla, las de los cómputos distritales, y en general, los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral.	Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas, y sus representantes ante los órganos electorales, en los términos de la legislación federal electoral;
IV.-	-	-	Candidatos, los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente;
V.-	-	-	Documentos públicos electorales, las actas de la jornada electoral, las relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales, y las de los cómputos de circunscripción plurinominal y, en general todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral; y

VI.-	-	-	Materiales electorales, los elementos físicos, tales como urnas, cancelos o elementos modulares para la emisión del voto, marcadoras de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio y demás equipamiento autorizado para su utilización en las casillas electorales durante la jornada electoral.
402	Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente Capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la suspensión de derechos políticos de uno a cinco años.	Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente Capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la inhabilitación de uno a cinco años, y en su caso, la destitución del cargo.	Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente Capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la inhabilitación de uno a cinco años, y en su caso, la destitución del cargo.
403	Se impondrán de diez a cien días multa o prisión de seis meses a dos años, o ambas sanciones a juicio del juez, a quien:	Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:	Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:
I.-	Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;	Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;	Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;
II.-	Vote más de una vez en una misma elección;	Vote más de una vez en una misma elección;	Vote más de una vez en una misma elección;
III.-	Haga proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentran formados los votantes; o	Haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes;	Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;
IV.-	Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones o del escrutinio.	Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones del escrutinio, o del cómputo;	Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;
V.-	-	Recoja sin causa prevista por la ley credenciales de elector de los ciudadanos;	Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;
VI.-	-	Solicite votos por paga, dádiva o promesa de dinero u otra recompensa;	Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral;

VII.-	-	Viola de cualquier manera el secreto del voto;	El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;
VIII.-	-	Vote o pretenda votar con una credencial de la que no sea titular;	Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular;
IX.-	-	El día de la elección organice la reunión y traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido de su voto;	El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;
X.-	-	Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; destruya o altere boletas o documentos electorales;	Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere, destruya o altere boletas, documentos o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes;
XI.-	-	Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que comprometa el voto mediante amenaza o promesa; o	Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato;
XII.-	-	Impida en forma violenta la instalación de una casilla.	Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla; o
XIII.-	-	-	Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

404	Se impondrán hasta 500 días multa, a los ministros de cultos religiosos, que por cualquier medio induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar.	Se impondrán hasta 500 días multa, a los ministros de cultos religiosos, que por cualquier medio en el desarrollo de actos propios de su ministerio, induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención.	Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.
405	Se impondrá de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario electoral que:	Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:	Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:
I.-	Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores;	Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores;	Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores;
II.-	Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con sus obligaciones electorales con perjuicio del proceso;	Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con sus obligaciones electorales con perjuicio del proceso;	Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral;
III.-	Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;	Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;	Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;
IV.-	Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas electorales;	Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas o documentos electorales;	Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales;
V.-	No entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales, sin mediar causa justificada; y	No entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales, sin mediar causa justificada; y	No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada;
VI.-	En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;	En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;	En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;

406	Se impondrán de cincuenta a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario partidista que:	Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista que:	Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:
I.-	Ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;	Ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;	Ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;
II.-	Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;	Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;	Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;
III.-	Sustraiga, destruya, altere o haga un uso indebido de documentos oficiales de índole electoral;	Sustraiga, destruya, altere o haga un uso indebido de documentos oficiales de índole electoral;	Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales;
407	Se impondrán. de setenta a doscientos días multa o prisión de tres meses a seis años, o ambas sanciones a juicio del juez, al servidor público que:	Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:	Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:
408	Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución.	Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución.	Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución.
409	Se impondrán de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, a quien:	Se impondrán de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años, a quien:	Se impondrán de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años, a quien:

410	La pena a que se refiere el artículo anterior se podrá incrementar en una cuarta parte si las conductas son cometidas por personal del órgano que tenga o su cargo el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos conforme a la ley de la materia, o si fuere de nacionalidad extranjera.	La pena a que se refiere el artículo anterior se podrá incrementar en una cuarta parte si las conductas son cometidas por personal del órgano que tenga o su cargo el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos conforme a la ley de la materia, o si fuere de nacionalidad extranjera.	La pena a que se refiere el artículo anterior se podrá incrementar en una cuarta parte si las conductas son cometidas por personal del órgano que tenga o su cargo el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos conforme a la ley de la materia, o si fuere de nacionalidad extranjera.
411	-	Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio participe en la alteración del registro de electores, el Padrón Electoral y los listados nominales o en la expedición ilícita de Credenciales para Votar.	Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para Votar.
412	-	Se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.	Se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.
413	-	Los responsables de los delitos contenidos en el presente capítulo por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción I del artículo 13 de este Código no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional.	Los responsables de los delitos contenidos en el presente capítulo por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción I del artículo 13 de este Código no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional.