

Ley General en Materia de Delitos Electorales. Una reforma pendiente.

Gilberto Pablo De Hoyos Koloffon.

Maestro en Derecho por Georgetown University.

Fiscal Especializado en Delitos Electorales del Estado de Nuevo León.

gilberto.dehoyos@fednl.mx

Resumen: La sociedad exige un compromiso constante de parte de las instituciones para fortalecer el Estado de Derecho, lo que conlleva la necesidad de revisar y actualizar las leyes vigentes, pues con el paso del tiempo, se pueden generar conductas que transgredan el orden público establecido.

En ese sentido, las autoridades de todos los órdenes jurídicos que conforman el Estado Mexicano, están obligadas a adecuarse a la realidad del país y actuar de forma coordinada. Ciertamente, en la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales de Nuevo León, con la experiencia adquirida con los procesos comiciales ordinario y extraordinario del año 2018, detectamos áreas de oportunidad dentro de la Ley General, que debemos atender con la finalidad de proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral, así como el voto libre y secreto.

Estos bienes jurídicos tutelados por la aludida legislación, representan valores superiores, no sólo porque se encuentran establecidos constitucionalmente, sino que, además, permiten el ejercicio pleno de otros derechos fundamentales, como el de votar y ser votado en condiciones de libertad, autenticidad, secrecía y equidad, favorecedoras de todo sistema democrático.

De esta forma, las principales modificaciones propuestas son necesarias para dar certeza a la ciudadanía sobre determinados aspectos que actualmente la normatividad en la materia no regula o, en su caso, tienden a la ambigüedad.

En efecto, dicha reforma busca otorgar un marco jurídico que beneficie a las labores de investigación y procuración de justicia de las fiscalías electorales; prever la figura de "aspirante a candidato independiente"; adicionar el delito de destrucción de propaganda electoral; investigar y sancionar a los autores intelectuales de las conductas consideradas como delitos electorales y no sólo a los autores materiales; establecer un tipo penal de "violencia política por razón de género"; mismas que se explicarán durante la ponencia.

Introducción

La característica esencial de una ley general consiste en que su contenido incide válidamente en todos los órdenes jurídicos que conforman el Estado Mexicano, toda vez que encuentran su origen en cláusulas constitucionales que obligan al Congreso de la Unión a dictarlas, de tal forma que una vez promulgadas, su aplicación corresponde a las autoridades federales, estatales y municipales (SCJN, tesis VII/2007).

Como ocurre en el caso de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, cuyo origen se remonta a la reforma constitucional en materia político-electoral publicada en fecha diez de febrero de dos mil catorce, concretamente en el artículo segundo, fracción III del régimen transitorio, que estableció la obligación al Congreso de la Unión para expedir una ley que estableciera los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas; lo cual aconteció el día veintitrés de mayo de ese mismo año.

Dicha legislación general tiene como finalidad proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular, ante lo cual es indispensable conocer qué aspectos abarca dicha función.

La función electoral ha sido conceptualizada como la especificación normativa de una actividad primordial del Estado referida a la organización, realización y calificación de las elecciones como mecanismo de integración de los órganos representativos del poder público (Astudillo y Córdoba, 2010:1).

Esta función se rige por principios –que bien podría decirse constituyen valores institucionalizados, partiendo de la premisa de que un valor es una cualidad positiva–, que operan como parámetro de validez de las acciones, determinaciones o resoluciones de los servidores públicos –sin dejar de mencionar que su aplicación y observancia es para todos los participantes en una elección–, porque en la medida en que prevalezcan incólumes se produce mayor confiabilidad jurídica y social en los procesos comiciales.

Los principios rectores de la función electoral se encuentran previstos en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, que son legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y máxima publicidad (SCJN, jurisprudencia 144/2005 y SCJN, tesis I.4o.A.40 A. 2013).

Además de dichos principios, la propia Constitución Federal define otros diversos inherentes a los procesos electorales que deben ser salvaguardados en aras de que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos político-electorales de forma plena, entre los cuales se encuentran los relativos a la renovación de los poderes públicos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

En efecto, los principios de libertad y autenticidad de las elecciones se interrelacionan con las características fundamentales del voto libre y secreto, lo cual implica el derecho del ciudadano para acudir el día de la jornada electoral sin estar sujeto a tipo alguno de presión o coacción en la emisión del sufragio, además de garantizarse que no se conocerá públicamente su preferencia o voluntad.

Otros principios constitucionales que se tutelan en la Ley General en Materia de Delitos Electorales son el de neutralidad del servicio público y el de separación entre las iglesias y el Estado; el primero exige a todos los servidores públicos que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable (TEPJF, tesis V/2016). En tanto el segundo busca conservar la independencia de criterio y racionalidad en todo proceso electivo evitando que se inmiscuyan cuestiones de carácter religioso con fines políticos de proselitismo o de propaganda electoral (SCJN, jurisprudencia 18/2015 y TEPJF, tesis XVII/2011).

Las conductas reprochables contenidas en dicha normatividad general que ejemplifican lo descrito en el párrafo anterior, son las siguientes:

- Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de dos a nueve años, al servidor público que proporcione apoyo o preste algún servicio a un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sea que lo haga por sí mismo o a través de sus subordinados, en sus horarios de labores (Ley General en Materia de Delitos Electorales, artículo 11, fracción IV).
- Se impondrán de cien hasta quinientos días multa a los ministros de culto religioso que, en el desarrollo de actos propios de su ministerio, o a quien en el ejercicio del culto religioso, presionen el sentido del voto o induzcan expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición (Ley General en Materia de Delitos Electorales, artículo 16).

Como puede apreciarse, los bienes jurídicos tutelados por la Ley General en Materia de Delitos Electorales representan valores superiores, no sólo porque se encuentran establecidos constitucionalmente, sino que, además, permiten el ejercicio pleno de otros derechos fundamentales, como el de votar y ser votado en condiciones de libertad, autenticidad, secrecía y equidad, favorecedoras de un Estado democrático de derecho.

De esta forma, las principales modificaciones que se proponen realizar son necesarias para dar certeza a la ciudadanía sobre determinados aspectos que actualmente la legislación general en comento no regula o, en su caso, tienden a la ambigüedad, tal cual se detalla a continuación.

Establecimiento de la figura “aspirante a candidato independiente”.

Las candidaturas independientes constituyen una figura jurídica de participación ciudadana que si bien surgieron hace más de seis años, se han venido incorporando con plenitud en todo el contexto normativo en materia electoral.

Ciertamente, con la reforma constitucional publicada el día nueve de agosto de dos mil doce, se modificó la fracción II del artículo 35 del mismo ordenamiento, definiéndose el derecho de los ciudadanos mexicanos de solicitar su registro de candidatura de manera independiente, siempre y cuando reúnan las calidades que exija la legislación. Sin embargo, se omitió adecuar el contenido del artículo 116 de la Carta Magna que sustentaba el monopolio de los partidos políticos para registrar candidaturas.

Luego, en fecha veintisiete de diciembre de dos mil trece, fue publicado el decreto por el que se reformó el inciso e) y se adicionó el inciso o) de la Base IV del artículo 116; y se reformó el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Federal, suprimiendo la exclusividad de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular e incorporó la obligación para que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizaran que en las elecciones los ciudadanos solicitaran su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección, en términos del imperativo 35 de la referida Ley Suprema.

Posteriormente, el día diez de febrero de dos mil catorce, se publicó el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal, en

materia política-electoral, definiendo la obligación referente a que las Constituciones y leyes de los Estados en materia comicial garantizaran que se regulara el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, así como su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión, en los términos descritos en la propia Norma Fundamental y las leyes correspondientes (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 116, Base IV, inciso k).

A pesar del avance legislativo para la implementación de la figura de candidatos independientes, es necesario que se establezca la calidad de aspirante como un participante en los procesos electorales que se puede relacionar con la probable comisión de un delito en la materia, como se explica a continuación.

La etapa de obtención de respaldos ciudadanos –con similitudes a la etapa de precampaña de los partidos políticos– es de suma importancia para que los aspirantes alcancen uno de los requisitos que la legislación les impone para conseguir ser registrados como candidatos, esto es, los porcentajes de firmas correspondientes.

Bajo este tenor, existen obligaciones descritas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para que los aspirantes a una candidatura independiente regulen su actuación sin vulnerar bienes jurídicos, como son evitar apoyo económico o en especie de determinados entes, no presionar o coaccionar para obtener un respaldo ciudadano y presentar manifestaciones de respaldo falsas; incluso en el ámbito local uno de los supuestos para negar el registro de una candidatura independiente se actualiza cuando se demuestra que un aspirante presentó información falsa para alcanzar el porcentaje de respaldo ciudadano correspondiente.

Por esta razón, se propone la adición de dos conductas reprochables para los aspirantes a candidatos independientes, la primera referente a la solicitud de apoyos ciudadanos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación, o bien, mediante violencia o amenaza, y la

segunda se circunscribe a prohibir hacer uso u ordenar el uso de datos o documentos falsos para la obtención de apoyo ciudadano.

Aunado a ello, se requieren adecuar diversos artículos de la normatividad general, particularmente los artículos 11, fracciones I, II, III, IV y V, 14, 15 y 16, incorporando la calidad de aspirantes a candidatos independientes, toda vez que la coacción y amenaza de subordinados; condicionamiento de programas sociales; utilización de recursos públicos, apoyos o servicios dentro de la función pública; recibir aportaciones de personas prohibidas legalmente; o favorecerse de la presión o inducción que ejerza un ministro de culto religioso, son conceptos de los que pudieran hacer uso propiciando la impunidad y la vulneración de los principios de equidad en la competencia política, neutralidad y de separación entre las iglesias y el Estado, debido a que actualmente las restricciones se dirigen sólo a los precandidatos, candidatos, partidos políticos o coaliciones.

Por último, se propone la adición en el artículo 3 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, del concepto de aspirante, esto es, el ciudadano interesado en postularse como candidato independiente a un cargo de elección popular, cuya manifestación de intención ha resultado procedente y que ha obtenido por parte del Instituto Nacional Electoral o de los Organismos Públicos Locales Electorales la constancia o acuerdo que lo acreditan con la calidad de aspirante.

1. Definición de proselitismo.

La Ley General en Materia de Delitos Electorales contempla en diversas disposiciones jurídicas (artículos 7, fracciones III, VII y XVIII, 9, fracción VII, 11, fracción I y 19, fracción I), acciones relacionadas con el proselitismo, sin embargo, para mayor claridad y certeza se estima importante definir su concepción en el numeral 3.

Las hipótesis que prevé la legislación en comento, a la letra dicen: “haga proselitismo”, “eventos proselitistas” y “actos de proselitismo”, las cuales pueden acontecer en la

precampaña, campaña y veda electoral, según corresponda, pero ¿qué debemos entender por este término? Ante ello, se puede acudir a lo ya definido por el órgano jurisdiccional especializado.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha proporcionado en múltiples ejecutorias la definición de proselitismo acorde al contexto temporal en que se desarrolla la acción, tal cual se menciona enseguida:

- Un acto partidista de carácter proselitista es toda aquella acción o actividad realizada por algún sujeto relacionado con cualquier partido político, dirigida a influir en la voluntad del electorado para favorecer o en oposición de algún contendiente electoral, ello con independencia de que sea un evento dirigido a la militancia o a la ciudadanía en general, con la finalidad de presentar una plataforma electoral, solicitar el voto o posicionarse en la preferencia del electorado, el cual puede ser realizado dentro o fuera de un proceso electoral.

Los actos proselitistas dentro de los periodos de precampaña y campaña, son aquellas actividades realizadas por sujetos políticos, encaminadas a influir en el electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular o para promover sus candidaturas. (SUP-RAP-37/2018: 24 y SUP-RAP-38/2018: 14).

- Un acto proselitista es aquél que tiene como finalidad promover una candidatura con el objeto de ganar las preferencias electorales, de ahí que en éstos, se hagan llamados expresos al voto, se difundan plataformas electorales, se oferten propuestas al electorado, e incluso se hagan manifestaciones tendentes a restar simpatía a otras fuerzas políticas (SUP-JE-17/2018: 17).
- Por proselitismo se entiende: a) toda acción de propaganda para obtener adeptos, entre otros, a un partido político, y b) todo acto llevado a cabo por un partido

político, coalición, candidatos o simpatizantes, para ganar adeptos con el fin de obtener el triunfo en una elección a través de hacerse propaganda política o electoral.

El proselitismo constituye un medio para hacer llegar al electorado y a la ciudadanía el mensaje de un candidato en la forma más persuasiva a fin de obtener su voto, lo que se traduce en convencer a los electores utilizando los medios que estén a su alcance para que voten en determinado sentido, lo que implica un esfuerzo sistemático para difundir la opinión y mensajes específicamente estructurados para llegar a una gran parte del electorado y provocar los efectos calculados.

Por lo que tienen carácter de proselitistas todos aquellos actos cuya finalidad es persuadir al electorado para que no vote, o emita un voto, a favor o en contra, de una opción política determinada, lo cual como ya se dijo, de manera lógica se circunscribe a los procesos electorales (SUP-JRC-342/2016 y acumulados: 249-250).

- Un posicionamiento, no se limita a un llamado expreso al voto, sino que en un contexto político-electoral los actos de proselitismo son todas aquellas actividades que se realizan con la finalidad de ganar una opinión favorable o en contra, o un voto en la contienda electoral, sea de manera expresa o implícita (SUP-JRC-206/2016: 13).
- Los actos proselitistas (necesarios para configurar un acto anticipado de campaña) no solamente se limitan a captar adeptos, con la finalidad de obtener el mayor número de votos (sentido positivo), sino que también se pueden dar en sentido negativo en busca de reducir el número simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral (SUP-JRC-74/2016: 16).

- Los actos proselitistas tienen como finalidad la de generar en la ciudadanía una opinión favorable, y ganar adeptos a favor de un partido político o candidato (SUP-JDC-941/2015: 22).
- Los actos de proselitismo comprenden todas aquellas actividades que se realizan con la finalidad de obtener una opinión favorable, un partidario o un voto en una contienda electoral. Lo anterior abarca el mostrar las virtudes de los candidatos de un instituto político para obtener un voto en la contienda electoral (SUP-JDC-1273/2015: 265-266).

Tomando en cuenta el común denominador de los anteriores conceptos, así como las diversas sub-etapas –precampaña, campaña y veda electoral– en que pueden ser desplegados los actos o eventos de carácter proselitista, se arriba a que, por proselitismo se entiende toda acción o actividad encaminada a influir en la militancia de un partido político, ciudadanía o el electorado en general, con la finalidad de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular o para promover una candidatura.

En ese contexto, se favorece el principio de seguridad jurídica, pues se confiere mayor claridad en el ordenamiento sobre qué aspectos abarca la prohibición y facilita a los operadores jurídicos el análisis sobre si un determinado hecho puede o no encuadrar en el supuesto normativo.

2. Incorporación de la rendición de cuentas por ingresos.

Si bien el tema de la utilización de recursos de los partidos políticos se encuentra definido desde el enfoque de erogaciones, pues actualmente el artículo 9, fracción VII de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, contempla como delito electoral para los funcionarios partidistas o candidatos, el que se abstengan de rendir cuentas o de realizar la comprobación o justificación de los gastos ordinarios o gastos de eventos proselitistas de

campaña de algún partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato, una vez que hubiese sido legalmente requerido dentro del ámbito de sus facultades.

En ese sentido, es importante tener en cuenta que los entes políticos tienen la obligación de presentar informes sobre el origen y destino de los recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, los cuales serán conforme a lo siguiente:

- **Informes trimestrales de avance del ejercicio:** para reportar el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo que corresponda.
- **Informes anuales de gasto ordinario:** para reportar los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.
- **Informes de precampaña:** deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.
- **Informes de campaña:** deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente (Ley General de Partidos Políticos, artículos 77 a 84).

Tomando en consideración que la propia Ley General de Partidos Políticos contempla a los candidatos y precandidatos como responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña.

Además, no pasa desapercibido mencionar que, los aspirantes a candidatos independientes deberán presentar un informe de ingresos y egresos de los actos tendentes a recabar el

apoyo ciudadano, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión de dicha etapa (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículos 377 y 378).

En consecuencia, toda vez que la normatividad aplicable define un control y obligación dual, puesto que los ingresos, al igual que los egresos, también son materia de fiscalización del financiamiento, en consonancia y armonización jurídica, resulta imperiosa su regulación en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

3. Prohibición de contratar o recibir bienes o servicios de proveedor no autorizado en el padrón del órgano electoral.

Se pretende armonizar la prohibición que se contiene en el artículo 7, fracción XXI de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la cual estatuye una conducta ilícita atribuible a quien provea bienes y servicios a las campañas electorales sin formar parte del padrón de proveedores autorizado por el órgano electoral administrativo, cuyo bien jurídico podría afirmarse consiste en la transparencia y rendición de cuentas.

En tal virtud, la responsabilidad que deriva de las hipótesis delictivas se dirige a los proveedores de bienes y servicios (actividad empresarial), sin que exista consonancia para persuadir a quien los recibe, esto es, a los funcionarios partidistas o candidatos.

Es por ello que se propone adicionar una fracción al artículo 9 de la legislación en comento, para que los funcionarios partidistas o candidatos también sean considerados como sujetos activos cuando contraten o reciban bienes o servicios de un proveedor que no forme parte del padrón autorizado por el órgano electoral administrativo, lo cual tiende a robustecer la prevención del delito electoral.

4. Fijación temporal de la responsabilidad de los notarios públicos para dar fe de hecho o certificar documentos concernientes a la elección.

Actualmente, el artículo 17 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales establece que se impondrá una sanción a quien estando obligado se niegue injustificadamente a dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección, sin embargo, no se define la temporalidad que abarca dicha carga jurídica.

En ese sentido, es relevante recordar la trascendencia que conlleva la fe de hechos o certificación a cargo de un notario público desde el aspecto probatorio, pues como lo ha sostenido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la fe pública es originalmente un atributo del Estado, en virtud de su imperio, a fin de garantizar que son ciertos determinados hechos que interesan al derecho; de ahí que deba considerarse como la garantía de seguridad jurídica que da el fedatario tanto al Estado como al particular, ya que al determinar que un acto se otorgó conforme a derecho y que lo relacionado con él es cierto, contribuye al orden público, a la tranquilidad de la sociedad en que se actúa y a dar certeza jurídica (SCJN, tesis 1a. LI/2008).

Entonces, considerando su importante participación dentro de los procesos electorales, proveyendo de certeza sobre determinados hechos, es indispensable definir qué momento abarca la negativa injustificada de cumplir con una obligación para configurar la hipótesis delictiva.

Si bien las leyes del notariado de las entidades federativas podrían regular –unas tantas no definen– una hora específica para atender solicitudes relacionadas con las elecciones, es importante señalar, ante esa falta o, bien, por la diferencia de horarios, una homologación en cuanto a ese aspecto temporal, resultando aplicable, por los diversos ordenes jurídicos en los que incide –federal, estatal y municipal–, lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 302, 450 y 458), respecto a la obligación de los notarios públicos para dar fe de hechos o certificar documentación concerniente a la jornada comicial, desprendiéndose en esencia lo subsecuente:

- **Obligación:** los notarios públicos en ejercicio mantendrán abiertas sus oficinas el día de la elección y deberán atender las solicitudes que les hagan las autoridades electorales, los funcionarios de casilla, los ciudadanos, los representantes de partidos políticos y de candidatos independientes, para dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.
- **Infracción:** constituyen infracciones a la presente Ley de los notarios públicos, el incumplimiento de las obligaciones de mantener abiertas sus oficinas el día de la elección y de atender las solicitudes que les hagan las autoridades electorales, los funcionarios de casilla, los ciudadanos y los representantes de partidos políticos, para dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.
- **Sanción:** cuando el Instituto Nacional Electoral conozca del incumplimiento por parte de los notarios públicos a las obligaciones que la presente Ley les impone, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva integrará un expediente que se remitirá a la autoridad competente para que proceda en los términos de la legislación aplicable; estos últimos deberán comunicar al Instituto, dentro del plazo de un mes, las medidas que haya adoptado y las sanciones impuestas.

La temporalidad que subyace a estas disposiciones normativas lo constituye el día de la elección, por lo que, la redacción que se propone contenga la Ley General en Materia de Delitos Electorales debe ser consonante con la de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar de la manera siguiente: “Se impondrán de cien hasta quinientos días de multa al notario público en ejercicio que el día de la jornada electoral se niegue injustificadamente a dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección”.

El término “día” ha sido aclarado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual se advierte que, cuando la legislación electoral atinente,

señale expresamente el concepto “día o días”, para establecer el plazo relativo para la presentación de un determinado medio de impugnación, se debe entender que se refiere a días completos, sin contemplar cualquier fracción de día; además, precisa que tal circunstancia como es de conocimiento general refiere a un lapso de veinticuatro horas, que inicia a las cero horas y concluye a las veinticuatro horas de un determinado meridiano geográfico, y no sólo al simple transcurso de veinticuatro horas contadas a partir de un hecho causal indeterminado; en consecuencia, para efectuar el cómputo respectivo debe efectuarse contabilizando días completos que abarquen veinticuatro horas (Jurisprudencia 18/2000).

De esta forma, se erige un criterio de homologación y claridad normativa, con lo que se evita la impunidad y se fortalecen los principios de seguridad y certeza jurídicas.

5. Violencia política por razón de género.

La necesidad de establecer como delito electoral los casos de violencia política por razón de género, ha sido una constante si se tiene en cuenta que en el H. Congreso de la Unión se han presentado más de diez iniciativas con ese mismo fin.

No obstante, al día de hoy es sabido que no se ha encontrado consenso para consolidar los diversos proyectos, en algunos de ellos se ha considerado que la extensión del tipo penal no resulta clara para el operador jurídico, pues a diferencia del derecho administrativo sancionador electoral, donde se han construido algunos criterios y conceptos, en el derecho penal existe una rigidez que impone al legislador ser lo más claro y preciso posible, conforme lo mandata el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Por esta razón, se considera que deben regularse acciones concretas que puedan acontecer en el transcurso de un proceso electoral, que tengan por objeto menoscabar o anular el ejercicio de derechos político-electorales de las mujeres, siendo que en la precampaña o campaña electoral, se pueden efectuar en mayor medida las conductas antijurídicas, con la

finalidad de buscar inhibir aspiraciones o, incluso, que ya obtenido el registro ante el partido político o la autoridad electoral, renuncien a una determinada contienda, en favor del género masculino.

En efecto, como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para acreditar la existencia de violencia política de género dentro de un debate político, deben demostrarse diversos elementos, entre los cuales se encuentra que la acción se basa en los siguientes elementos de género: I. Se dirige a una mujer por ser mujer, II. Tiene un impacto diferenciado en las mujeres; y III. Afecta desproporcionadamente a las mujeres (Jurisprudencia 21/2018).

En consecuencia, para que se actualice el delito electoral referente a la violencia política por razón de género, es indispensable que la conducta reprochable sea desplegada para favorecer a un hombre, en detrimento de los derechos político-electorales de la mujer de participar en los asuntos públicos del país mediante su precandidatura o candidatura a un cargo de elección popular.

Aunado a lo anterior, se considera importante establecer una agravante focalizada a los funcionarios partidistas, candidatos y servidores públicos, puesto que, los primeros, ocupan una posición de jerarquía, mando o representación en el interior de los entes políticos, cuya intervención vulneraría, además, el principio de equidad en la competencia política, mientras que, en el caso de los segundos, su intromisión conculcaría, entre otros, el principio de imparcialidad o neutralidad que debe prevalecer en el contexto político; resultando que, en ambos supuestos, se pretenden tutelar bienes jurídicos de base constitucional, lo cual sirve de sustento a la proporcionalidad de las conductas calificadas.

6. Adición de la figura de autor intelectual para diversos tipos penales que pueden ser cometidos por funcionarios partidistas o candidatos.

En este apartado, se explica el por qué se propone incluir en el artículo 9 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, concretamente de la fracción I a la VIII, la frase inicial “por sí o por interpósita persona”, esto con la finalidad de ampliar el ámbito de proscripción normativa, debido a que, en la práctica no sólo podrá acontecer que los funcionarios partidistas y los candidatos desplieguen la conducta reprochable de manera directa, sino que puede ejercerse a través de terceros instados por aquéllos.

Al respecto, es relevante indicar que de acuerdo al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, la inducción o instigación al delito se presenta cuando un sujeto (autor intelectual), queriendo que otro sea autor de un injusto doloso (autor material), lo determina a su comisión, lo que supone tanto el dolo del instigador como el del instigado (Tesis III.2o.P.149 P, 2005).

En ese supuesto, debe entenderse por determinación hacer surgir en el autor material o instigado la decisión de cometer el delito, es decir, el instigador influye de algún modo para que el instigado adhiera su voluntad a la de él y se decida, con pleno conocimiento de su conducta, por la ejecución del delito a que el instigador lo determina.

Por lo anterior, las acciones que se pretenden regular mediante la figura del autor intelectual o instigador se circunscriben a ejercer presión o inducir a los electores para votar o abstenerse de votar por un actor político determinado durante la veda electoral; realice o distribuya propaganda electoral el día de la elección; sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales; obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma, sin mediar causa justificada, o con ese fin ejerza violencia sobre los funcionarios electorales; divulgue, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados; impida la instalación, apertura o clausura de una casilla, así como el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, el adecuado desarrollo de la función electoral o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales; y

durante la etapa de preparación de la elección o en la jornada electoral, solicite votos por paga, promesa de dinero, recompensa o cualquier otra contraprestación.

7. Destrucción de propaganda electoral como tipo penal en la materia.

Se propone la adición de un delito electoral –incorporación de una fracción al artículo 7 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales–, a efecto de prohibir el apoderamiento, destrucción o daño de propaganda electoral, con el objeto de tutelar la equidad en la contienda y dotar de certeza a los participantes.

Ciertamente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha pronunciado cuáles son los principios constitucionales y legales indispensables para la validez de una elección, bajo el tenor siguiente:

- Elecciones libres, auténticas y periódicas.
- Sufragio universal, libre, secreto y directo.
- Equidad en el financiamiento, acceso a medios de comunicación social y campañas electorales.
- Certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad –también el de máxima publicidad– como principios rectores del proceso electoral.

Además, sostiene que estos principios constituyen los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables (Tesis X/2001).

Por lo tanto, tomando en consideración que un principio constitucional de suma importancia para el buen desarrollo de los procesos electorales, es el de equidad en la

competencia política, se torna necesario definir la prohibición para quienes destruyan propaganda electoral, pues de esta forma, los partidos políticos, coaliciones y los candidatos tendrían mayor seguridad y certeza jurídica de que la difusión de sus propuestas de campaña a través de la publicidad respectiva, se dará a conocer entre la ciudadanía en igualdad de oportunidades y que en caso de ser retirada ilegalmente, podrá sancionarse a los responsables.

Conclusión

La potestad sancionadora del Estado (coacción pública) permite asegurar la salvaguarda de bienes jurídicos de base constitucional e internacional –como los derechos humanos–, a través de dos efectos preventivos, uno general y otro específico, el primero se refiere a la amenaza de imponer una sanción, para que todas las personas cumplan sus obligaciones, en aras de proteger los bienes jurídicos. Por su parte, el segundo, se constriñe en prevenir una infracción posterior por quien transgredió una norma –lesionó un bien jurídico–, a través de la imposición de una sanción.

Como se dijo previamente, los bienes jurídicos tutelados por la Ley General en Materia de Delitos Electorales representan valores superiores, no sólo porque se encuentran previstos constitucionalmente, sino que, además, permiten el ejercicio pleno de otros derechos humanos de carácter político-electoral, como el de votar y ser votado en condiciones de libertad, autenticidad, secrecía y equidad, favorecedoras de un Estado democrático de derecho.

Por esta razón, se estima necesario que las autoridades competentes en materia de delitos electorales –investigadora y juzgadora–, cuenten con la definición de los tipos penales y adecuaciones propuestas, ya que sólo así, podrán ejercer la facultad sancionadora del Estado para inhibir la comisión de conductas que lesionan el adecuado desarrollo de la función pública electoral, así como para combatir la impunidad que ha sido un grave problema en nuestro país.

Bibliografía

Astudillo, César y Córdova, Lorenzo. 2005. *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. México: UNAM-IEPC Jalisco.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Partidos Políticos.

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Jurisprudencia:

144/2005. “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/tesis.aspx> (consultada el 11 de marzo de 2019).

18/2015. “DELITOS ELECTORALES. EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY GENERAL EN ESA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE JUNIO DE 2014, AL PREVER QUE SE IMPONDRÁN DE 100 HASTA 500 DÍAS MULTA A LOS MINISTROS DE CULTO RELIGIOSO QUE, EN EL DESARROLLO DE ACTOS PROPIOS DE SU MINISTERIO, O A QUIEN EN EL EJERCICIO DEL CULTO RELIGIOSO, PRESIONEN EL SENTIDO DEL VOTO O INDUZCAN EXPRESAMENTE AL ELECTORADO A VOTAR POR UN CANDIDATO, PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN, NO TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD RELIGIOSA”. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/tesis.aspx> (consultada el 11 de marzo de 2019).

Tesis:

III.2o.P.149 P. (2005). “INDUCCIÓN O INSTIGACIÓN AL DELITO. SE ACTUALIZA LA PARTICIPACIÓN EN ESE GRADO CUANDO UN SUJETO (AUTOR INTELECTUAL) A CAMBIO DE UNA REMUNERACIÓN ECONÓMICA, ENCARGA A OTRO (AUTOR MATERIAL) LA COMISIÓN DE UN ILÍCITO PATRIMONIAL”. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/tesis.aspx> (consultada el 11 de marzo de 2019).

VII/2007. LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/tesis.aspx> (consultada el 11 de marzo de 2019).

1a. LI/2008. “FE PÚBLICA. SU NATURALEZA JURÍDICA”. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/tesis.aspx> (consultada el 11 de marzo de 2019).

I.4o.A.40 A. (2013). “ACCESO A LA INFORMACIÓN. IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL DERECHO FUNDAMENTAL RELATIVO”. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/tesis.aspx> (consultada el 11 de marzo de 2019).

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito:

Tesis:

III.2o.P.149. (2005). “INDUCCIÓN O INSTIGACIÓN AL DELITO. SE ACTUALIZA LA PARTICIPACIÓN EN ESE GRADO CUANDO UN SUJETO (AUTOR INTELECTUAL) A CAMBIO DE UNA REMUNERACIÓN ECONÓMICA, ENCARGA A OTRO (AUTOR MATERIAL) LA COMISIÓN DE UN ILÍCITO PATRIMONIAL”. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/tesis.aspx> (consultada el 13 de marzo de 2019).

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Jurisprudencia:

18/2000. “PLAZOS PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. CÓMO DEBE COMPUTARSE CUANDO SE ENCUENTRAN ESTABLECIDOS EN DÍAS” Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/> (consultada el 12 de marzo de 2019).

21/2018. “VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO” Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/> (consultada el 12 de marzo de 2019).

Sentencias:

SUP-JDC-941/2015. Actor: Jorge Domene Zambrano. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

SUP-JDC-1273/2015. Actor: Jorge Rosiñol Abreu. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Campeche. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

SUP-JRC-74/2016. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad Responsable: Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

SUP-JRC-206/2016. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad Responsable: Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

SUP-JRC-342/2016 y acumulados. Actores: Partido Revolucionario Institucional y Otros. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral de Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

SUP-JE-17/2018. Actor: Ángel Emilio Cano Barrueta. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Yucatán. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

SUP-RAP-37/2018. Recurrente: Morena. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Tercero Interesado: Rubén Ignacio Moreira Valdez. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

SUP-RAP-38/2018. Recurrente: Morena. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

Tesis:

X/2001. “ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA”. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/> (consultada el 12 de marzo de 2019).

XVII/2011. “IGLESIAS Y ESTADO. LA INTERPRETACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN, EN MATERIA DE PROPAGANDA ELECTORAL”. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/> (consultada el 12 de marzo de 2019).

V/2016. PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA). Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/tesis.aspx> (consultada el 11 de marzo de 2019).