

XXX CONGRESO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS ELECTORALES:
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN
TIEMPOS DE CAMBIO.

Título: *“La baja aplicación de los tipos penales en el derecho penal electoral en México”*

Autor: Mtro. Mauricio Isidro Arellano Cortés

Institución: Universidad Panamericana. (Doctorado en Derecho)

Contacto: mauricio_arellano_cortes@hotmail.com

Adscripción de Mesa: Resolución de Conflictos Electorales.

“La baja aplicación de los tipos penales en el derecho penal electoral en México”

Existe un problema originario en este tema tan importante como lo puede ser la inaplicación del derecho penal electoral, lo que significa el dejar sin castigo las conductas previstas por el legislados como delitos. La complicación se subsume a que como objeto de estudio se puede y se debe abordar desde la Ciencia Política el estudio de estas prácticas, dado que el Derecho Penal Electoral , es una rama del derecho que esta absolutamente mezclado con el poder ya que es a través de este mismo derecho, el *electoral* que se legitima el proceso de construcción de poder en un país como el nuestro pero también es por medio de esta rama del derecho, que se puede y se debe castigar a los que atacan el voto público y se debe prevenir y penar sin importar que los sujetos activos del delito sean privados, candidatos, precandidatos, funcionarios partidistas, funcionarios públicos o inclusive funcionarios adscritos a alguna dependencia electoral federal o local.

Por lo cual planteamos que en realidad el estudio de la inaplicación del derecho penal electoral requiere de un esfuerzo por lo menos bi-disciplinario para poder ofrecer una visión mas acabada en su estudio. Sin embargo, no será en estas páginas donde se aborde a fondo el tema desde el paradigma de la Ciencia Política.

Hay algunas situaciones que demuestran a todas luces este problema en nuestro país, como el hecho de que las sentencias por delitos electorales nunca serán por lo menos mientras siga vigente la norma tal cual esta conformada en este momento con una pena privativa de la libertad. En esa misma tesitura es de notar que en dos mil dieciocho en todo el país, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales logró 49 vinculaciones a proceso, de

los cuales casi todas son solo por alteraciones al Registro Federal de Electores. Ahora si pensamos que la elección de 2018 fue una elección concurrente mas grande en la historia de México, en donde se eligieron los cargos de: Presidente, los quinientos diputados federales, ciento veintiocho senadores, elección de gobernadores en Yucatán, Veracruz, Tabasco, Puebla, Morelos, Jalisco, Guanajuato y Chiapas, así como un total de 1596 ayuntamientos y 972 diputaciones locales.¹ Aunado a eso existían nueve partidos políticos nacionales mas los partidos locales que tambien compitieron en las elecciones locales y mas de 89,250,881 y una participación histórica de 56, 611,027² votos. Y en todo ese océano de actividad electoral el organismo encargado de perseguir el delito electoral solo consiguió 49 vinculaciones a proceso. Lo que nos abre solo dos escenarios, o los mexicanos hemos avanzado mucho en una cultura cívica de respeto a las elecciones y la democracia o no estan siendo eficiente nuestro sistema penal electoral y eso puede darse por varias causas como el que los tipos penales vigentes no son suficientes para perseguir el delito electoral o la Fepade no tiene suficientes herramientas como puede ser el presupuesto para perseguir el delito electoral.

“Nullum crimen, nulla poena sine praevia lege” es un principio del derecho penal en el cual se establece que "Ningún delito, ninguna pena sin ley previa" situación que por supuesto aplica al problema estudiado en este texto. Pero qué pasa cuando los tipos penales no estan siendo aplicados en la realidad, ¿Hay que cambiarlos?, ¿Se deben dejar como estan?, ¿Cumplieron su objetivo?, ¿La sociedad requiere nuevos tipos penales? Aportar algo de luz a estas cuestiones es de lo que trata esta investigación. En las siguientes páginas observaremos y estudiaremos los tipos penales y su persecución, mas tarde el desarrollo de los supuestos previstos en los tipos penales y una muestra comparativa de persecución de los delitos electorales en el Estado de México. Para terminar con algunas conclusiones sobre los tipos penales vigentes en México.

Antes de comenzar con el análisis sobre los tipos penales electorales estableceré un mínimo marco teórico sobre la tipificación en México que permitirá un mejor

¹ Datos tomados del sitio web del Instituto Nacional Electoral:
<https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/>

² Datos tomados del sitio web del Instituto Nacional Electoral:
<https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

entendimiento sobre lo que se piensa en la presente investigación sobre los tipos penales electorales vigentes en nuestro país.

El tipo penal³ o tipificación es la descripción textual que el legislador establece para clasificar una conducta como delito y de la ejecución material de alguna de esas acciones, se desprende una sanción o pena la cual puede tener diversas naturalezas desde una amonestación pública, una sanción pecuniaria o incluso la privación de la libertad. En la actualidad la única fuente del derecho penal es sin duda alguna la autoridad estatal a través de el poder legislativo en lo federal y en lo local respectivamente. Es potestad del estado el de tipificar los delitos dado que deriva del principio de legalidad que abarca todo actuar de cualquier autoridad dentro de nuestro país. Lo mas importante dentro de la tipificación es la claridad con la que se construye la frase que se convertirá en un tipo penal dado que solo eso, y solo la interpretación exacta que se desprenda de ella es la que se podra castigar. Y su construcción debe se completa, ya que debe contemplar siempre tanto el tipo como la pena. Debemos ademas recordar que un juez no puede aplicar el recurrente método de analogía en este tipo de juicios. Sino que debe de interpretar a la letra para no comenzar a legislar y dar penas discrecionales a los delincuentes.

Ahora bien la conducta exterior realizada por una persona y que se expresa a traves de un verbo (robar, matar etc.) se le conoce como el componente objetivo y el componenete subjetivo normalmente conocida como la intención la cual se puede dividir en dos a su vez: dolo (con intención clara de realizar la acción) y culpa (sin intención clara de realizar la acción). Dentro de los delitos electorales, la legislación mexicana, es muy clara y establece que todos son cometidos con *dolo ninguno es culposo*

Históricamente los tipos penales siempre surgen cuando una acción de la sociedad se materializa y comienza a afectar a alguien o algo y es lo que obliga a que el aparato legislativo establezca nueva normatividad penal. Por lo que pensamos que todos delitos tienen un climax de comisión y luego su natural declive cuando la conducta es penada.

Como dato en comento los tipos penales abiertos que son aquellos en los que se le da libertad al juez de graduar la pena para el deincuenta. Sin embargo estos son normalmente

³ En el presente texto no se busca debatir a fondo la teoría del delito, sino enmarcar la discusión con un mínimo de elementos comunes sobre los tipos penales, a todos los lectores.

rechazados porque permiten la discrecionalidad y hacen decrecer la seguridad jurídica de los individuos y dan un enorme poder al Estado. Pero lo apuntamos para enfatizar el hecho de que el Estado tiene la obligación de castigarlos y no puede o no debe dejarlos pasar.

Dado todo lo anterior podemos entrar en materia de análisis, para lo cual veamos la siguiente tabla, donde se desglosan los datos en comentario:



Tabla 15. Vinculaciones a proceso por entidad, 2018

Entidad	enero		febrero		marzo		abril		mayo		junio		julio		agosto		septiembre		octubre		noviembre		diciembre		Total	
	V	I	V	I	V	I	V	I	V	I	V	I	V	I	V	I	V	I	V	I	V	I	V	I	V	I
Chiapas	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Chihuahua	1	1	-	-	-	-	1	2	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	4
Ciudad de México	-	-	-	-	2	2	3	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	10	11
Coahuila	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Estado de México	1	1	-	-	1	1	1	1	-	-	1	1	-	-	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	6	6
Guanajuato	-	-	-	-	-	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Jalisco	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Michoacán	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Morelos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Nuevo León	5	5	1	1	-	-	-	-	1	1	-	-	1	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	9	9
Puebla	2	2	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3
Quintana Roo	-	-	2	2	-	-	-	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	4
Thaxcala	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Veracruz	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Yucatán	-	-	1	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3
Total	9	9	5	5	5	5	10	12	6	6	5	5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	49	51	

Simbología:
V: Vinculaciones a proceso, I: Imputados

El 91.8% (45) de las vinculaciones a proceso se relacionan con base al artículo 13 fracción I de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE).

Fuente: Tomada del Informe de Actividades Mensual de la FEPADE.⁴

Como se observa en la tabla presentada por la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE) cerca del 92% de las vinculaciones a proceso logradas se relacionan con el artículo 13 fracción I de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE). Se cita el mismo a la letra:

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

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

A quien por sí o a través de terceros solicite, promueva, traslade, subsidie, gestione, contrate servicios o bienes para que una o más personas proporcionen documentos o información falsa al

⁴ La Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE), genera un informe mensual sobre el estado de sus actividades para que todos los mexicanos tengan acceso a información sobre su desempeño. Los informes mensuales se encuentran en la siguiente liga: <https://fepade.gob.mx/swb/fepade/Informes>

Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores, se les impondrá hasta una mitad más de la sanción que corresponda conforme al primer párrafo de este artículo.

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

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

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

Ahora si tomamos en cuenta que todas las sentencias logradas acaban siendo penadas solo con la multa y no con la prisión dado que los delitos electorales son considerados “no graves” por lo cual nunca hemos tenido un precandidato, candidato, ciudadano, funcionario partidista, funcionario electoral que sea sentenciado y esa sentencia ejecutada con privación de la libertad aun cuando el Código Penal Federal dice a la letra:

“Artículo 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.

(Artículo adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de marzo de 1994)”⁵

Como podemos observar aun cuando la ley y el código son muy claros la misma Fepade indica en sus informes que existe un tamiz judicial mediante en cual se van descartando los asuntos judiciales hasta llegar a estas pocas sentencias y de estas en realidad me cuestiono si cumplen con el objeto del derecho penal en si mismo que es el inhibir ese comportamiento para futuras actuaciones. Si observamos el Sistema Procesal Penal Acusatorio (SPPA) se convierte en un filtro por el que pasan los asuntos que pretenden ser delitos electorales y que los va descartando poco a poco hasta lograr algunas sentencias cada año. Se muestra el proceso para 2018, según las cifras oficiales expedidas por la Fepade y que se encuentran en su mismo sitio web. Pero antes de revisar las cifras aportadas por la Fepade revisemos sumariamente el procedimiento penal Acusatorio que

⁵ Artículo tomado del Título XXIV del Código Penal Federal que versa sobre los delitos electorales. Y el cual pre-condiciona las penas para todas las penas establecidas en el capítulo en comento.

debe seguir la misma Fiscalía. Debemos aclarar que el esquema presentado solo se construyo con fines explicativos ya que en la dogmática jurídica el proceso penal acusatorio se divide tradicionalmente en las tres fases; la primera de investigación, la segunda conocida como de preparación a juicio y la tercera que es en si misma el juicio oral seguido todo esto de la audiencia de individualización de la pena. Por lo cual el esquema que a continuación se construye sigue el patrón establecido por el derecho penal vigente en nuestro país. Este esquema propuesto se subdivide solo con el fin de mostrar todas las etapas que se deberían medir por las Fiscalías para poder tener un mejor control y conocimiento de los porcentajes y números de procedimientos que se llevan a cabo dentro de si mismas.

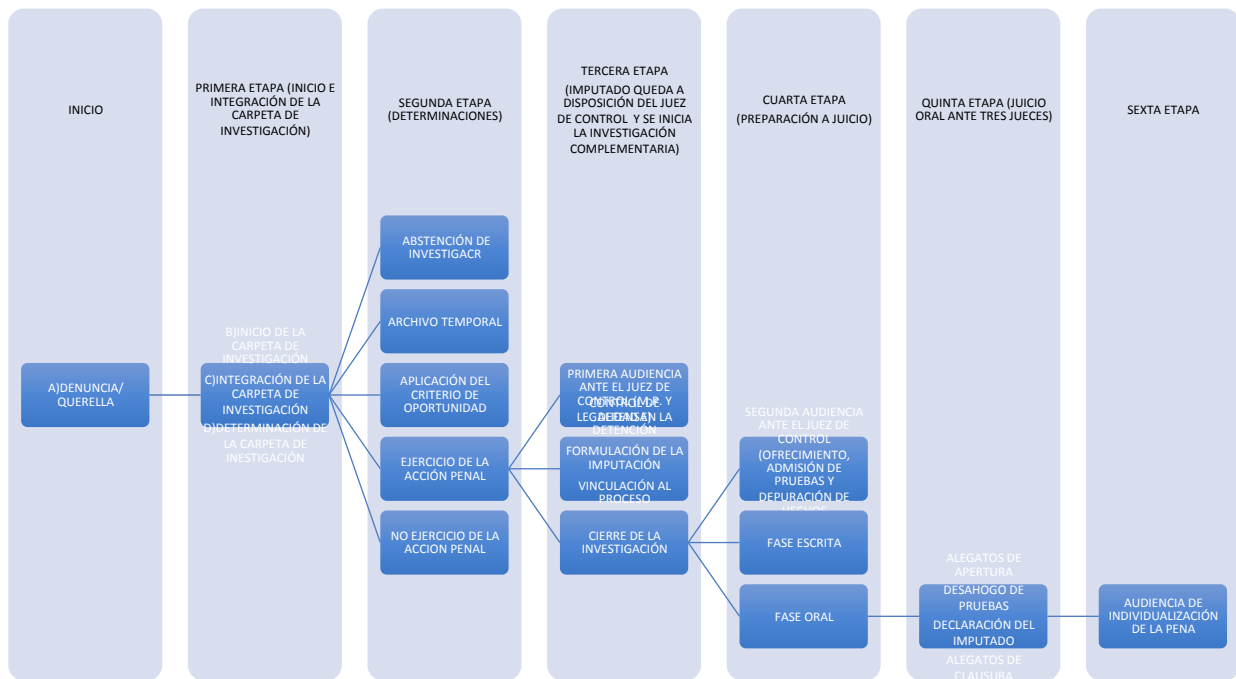


Grafico: elaboración propia. Etapas del proceso penal acusatorio tomados del Código Penal Federal y Código Nacional de Procedimientos Penales.

En la siguiente gráfica la Fepade nos explica que tuvo que atender 3,510 (tres mil quinientos diez) informes sobre posibles hechos constitutivos de delito en el año dos mil dieciocho de los cuales se deben discernir cuales pueden convertirse en Carpetas de investigación.

Gráfica 2. Números de atención iniciados, 2018



Grafica tomada del informe de diciembre de 2018 en el sitio web de la Fepade.

Como segundo paso del Sistema Procesal Penal Acusatorio nos podemos dar cuenta que los números decaen considerablemente tan solo del primer al segundo paso en casi una proporción del cincuenta por ciento. Se observa un decrecimiento de 3,510 (tres mil quinientos diez) a 1,798 (mil setecientos noventa y ocho).

Gráfica 1. Carpetas de investigación iniciadas, 2018

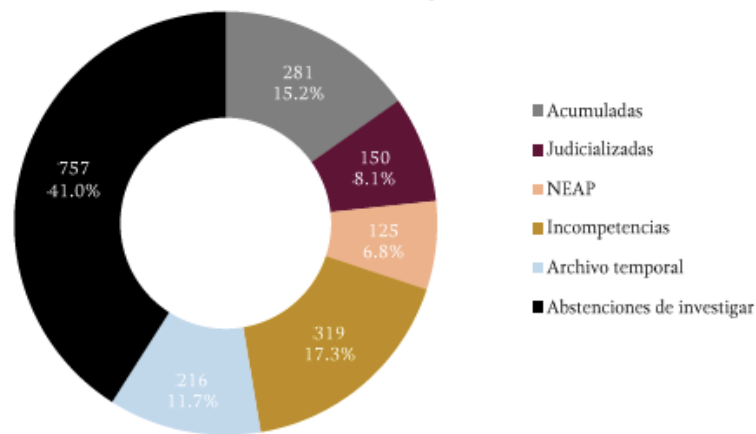


Grafica tomada del informe de diciembre de 2018 en el sitio web de la Fepade.

De la presente gráfica nos podemos dar cuenta que existe un incremento considerable en los expedientes iniciados tras la jornada electoral la cual decrece considerablemente también en diciembre del dos mil dieciocho.

En la gráfica siguiente nos podemos dar cuenta que en realidad de todo el universo de denuncias y mas tarde carpetas de investigación menos del diez por ciento logra judicializarse en el caso del 2018, solo fueron 150 las denuncias o querellas que lograron llegar a la etapa de judicialización (Fepade, 2018: 1-55.). Lo cual es un asunto de extrema relevancia porque de todas las acciones que la sociedad en algún punto consideró como punibles, el sistema judicial no lo tiene en la misma estima. Lo que nos da varias posibilidades, como el que la sociedad no sabe distinguir entre una mala praxis y un delito o que el sistema penal no esta cumpliendo con su objeto principal que es la inhibición, procesamiento y castigo de las acciones constitutivas de delito.

Gráfica 5. Determinaciones en materia penal-electoral, 2018



Grafica tomada del informe de diciembre de 2018 en el sitio web de la Fepade.

Como se observa en la gráfica de arriba el 41% de las denuncias-querellas se convierten en Abstenciones de investigar por parte del Ministerio Público mas un 17.3% en incompetencias además de un 6.8% de asuntos que se determinan como “No Ejercicio de la Acción Penal” lo que nos da un 65.1 % de asuntos que definitivamente no procederán jamás para perseguirlos y castigarlos. (Fepade, 2018: 1-55.) Lo que nos deja tan solo con un 8.1% de asuntos que si se judicializan. Y lo mas preocupante aun es que el 82.1% (Fepade, 2018: 1-55.) de las conductas que si se judicializan se encuentran enmarcadas dentro de esas carpetas de investigación en el Artículo 13 Fracción I de la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Que no es otra sino la ya vista “alteración del Registro Federal de Electores”

En materia de Derecho Penal Electoral como en todo el derecho siempre la sociedad evoluciona en sus conductas y el derecho tarda un poco en alcanzar a la realidad lo podemos ver en los derechos de transmisión de radio o televisión u hoy en día con las redes sociales que primero fueron una realidad y tiempo después se logra instrumentar alguna regulación que podría parecer que funciona pero que en realidad debe de ajustarse con el tiempo para lograr ser tan fuerte, claro y de concisa aplicación como el título sobre herencias del Código Civil (pero en realidad nunca el derecho esta acabado por los mismos cambios que va experimentando cada sociedad). De ese pensamiento nos podemos dar cuenta mediante un instrumento importantísimo para el derecho, como lo es la analogía, que los tipos penales en el Derecho Penal Electoral también requieren de reformas para su mejor adaptación a la realidad social. Y siendo aun mas claro podríamos saber exactamente cuando y para que nació cada tipo penal en del Derecho Penal Electoral mexicano. Casi todos tienen su causal en algún delito que los mismos partidos políticos detectaron en algunos comicios y para inhibir su práctica y castigarla lo convirtieron en un tipo penal. Podríamos aducir que los que ya no se han perseguido y castigado les pasa eso solo por dos razones posibles: el tipo penal cumplió con su objetivo e inhibió definitivamente ese tipo de acciones o ya mutaron y el tipo penal ya no se esta actualizando porque fue rebasado por la realidad y el como los delinquentes electorales logran su cometido.

LEY GENERAL EN MATERIA	CÓDIGO PENAL FEDERAL
DE DELITOS ELECTORALES	TITULO XXIV

NUMERO MÍNIMO DE CONDUCTAS TIPIFICADAS	FUNDAMENTO LEGAL	NUMERO MÍNIMO DE CONDUCTAS TIPIFICADAS	FUNDAMENTO LEGAL
1	LGMDE. ART 7. FRACC I.	66	CPF. ART 401 FRACC. I
2	LGMDE. ART 7. FRACC II.	67	CPF. ART 401 FRACC. II
3	LGMDE. ART 7. FRACC III.	68	CPF. ART 401 FRACC. III
4	LGMDE. ART 7. FRACC IV.	69	CPF. ART 401 FRACC. IV
5	LGMDE. ART 7. FRACC V.	70	CPF. ART 401 FRACC. V
6	LGMDE. ART 7. FRACC VI.	71	CPF. ART 401 FRACC. VI
7	LGMDE. ART 7. FRACC VII.	72	CPF. ART 402
8	LGMDE. ART 7. FRACC VIII.	73	CPF. ART 403 FRACC. I
9	LGMDE. ART 7. FRACC IX.	74	CPF. ART 403 FRACC. II
10	LGMDE. ART 7. FRACC X.	75	CPF. ART 403 FRACC. III

11	LGMDE. ART 7. FRACC XI.	76	CPF. ART 403 FRACC. IV
12	LGMDE. ART 7. FRACC XII.	77	CPF. ART 403 FRACC. V
13	LGMDE. ART 7. FRACC XIII.	78	CPF. ART 403 FRACC. VI
14	LGMDE. ART 7. FRACC XIV.	79	CPF. ART 403 FRACC. VII
15	LGMDE. ART 7. FRACC XV.	80	CPF. ART 403 FRACC. VIII
16	LGMDE. ART 7. FRACC XVI.	81	CPF. ART 403 FRACC. IX
17	LGMDE. ART 7. FRACC XVII.	82	CPF. ART 403 FRACC. X
18	LGMDE. ART 7. FRACC XVIII.	83	CPF. ART 403 FRACC. XI
19	LGMDE. ART 7. FRACC XIX.	84	CPF. ART 403 FRACC. XII
20	LGMDE. ART 7. FRACC XX.	85	CPF. ART 403 FRACC. XIII
21	LGMDE. ART 7. FRACC XXI.	86	CPF. ART 404
22	LGMDE. ART 8. FRACC I.	87	CPF. ART 405 FRACC. I
23	LGMDE. ART 8. FRACC II.	88	CPF. ART 405 FRACC. II
24	LGMDE. ART 8. FRACC III.	89	CPF. ART 405 FRACC. III
25	LGMDE. ART 8. FRACC IV.	90	CPF. ART 405 FRACC. IV
26	LGMDE. ART 8. FRACC V.	91	CPF. ART 405 FRACC. V
27	LGMDE. ART 8. FRACC VI.	92	CPF. ART 405 FRACC. VI
28	LGMDE. ART 8. FRACC VII.	93	CPF. ART 405 FRACC. VII
29	LGMDE. ART 8. FRACC VIII.	94	CPF. ART 405 FRACC. VIII
30	LGMDE. ART 8. FRACC IX.	95	CPF. ART 405 FRACC. IX
31	LGMDE. ART 8. FRACC X.	96	CPF. ART 405 FRACC. X
32	LGMDE. ART 8. FRACC XI.	97	CPF. ART 405 FRACC. XI
33	LGMDE. ART 9. FRACC I.	98	CPF. ART 406 FRACC. I
34	LGMDE. ART 9. FRACC II.	99	CPF. ART 406 FRACC. II
35	LGMDE. ART 9. FRACC III.	100	CPF. ART 406 FRACC. III
36	LGMDE. ART 9. FRACC IV.	101	CPF. ART 406 FRACC. IV
37	LGMDE. ART 9. FRACC V.	102	CPF. ART 406 FRACC. V
38	LGMDE. ART 9. FRACC VI.	103	CPF. ART 406 FRACC. VI
39	LGMDE. ART 9. FRACC VII.	104	CPF. ART 406 FRACC. VII
40	LGMDE. ART 9. FRACC VIII.	105	CPF. ART 4067 FRACC. I
41	LGMDE. ART 9. FRACC IX.	106	CPF. ART 407 FRACC. II
42	LGMDE. ART 9. FRACC X.	107	CPF. ART 407 FRACC. III
43	LGMDE. ART 10. FRACC I.	108	CPF. ART 407 FRACC. IV
44	LGMDE. ART 10. FRACC II.	109	CPF. ART 408
45	LGMDE. ART 10. FRACC III.	110	CPF. ART 409 FRACC. I
46	LGMDE. ART 11.	111	CPF. ART 409 FRACC. II
47	LGMDE. ART 11. FRACC I.	112	CPF. ART 410
48	LGMDE. ART 11. FRACC II.	113	CPF. ART 411

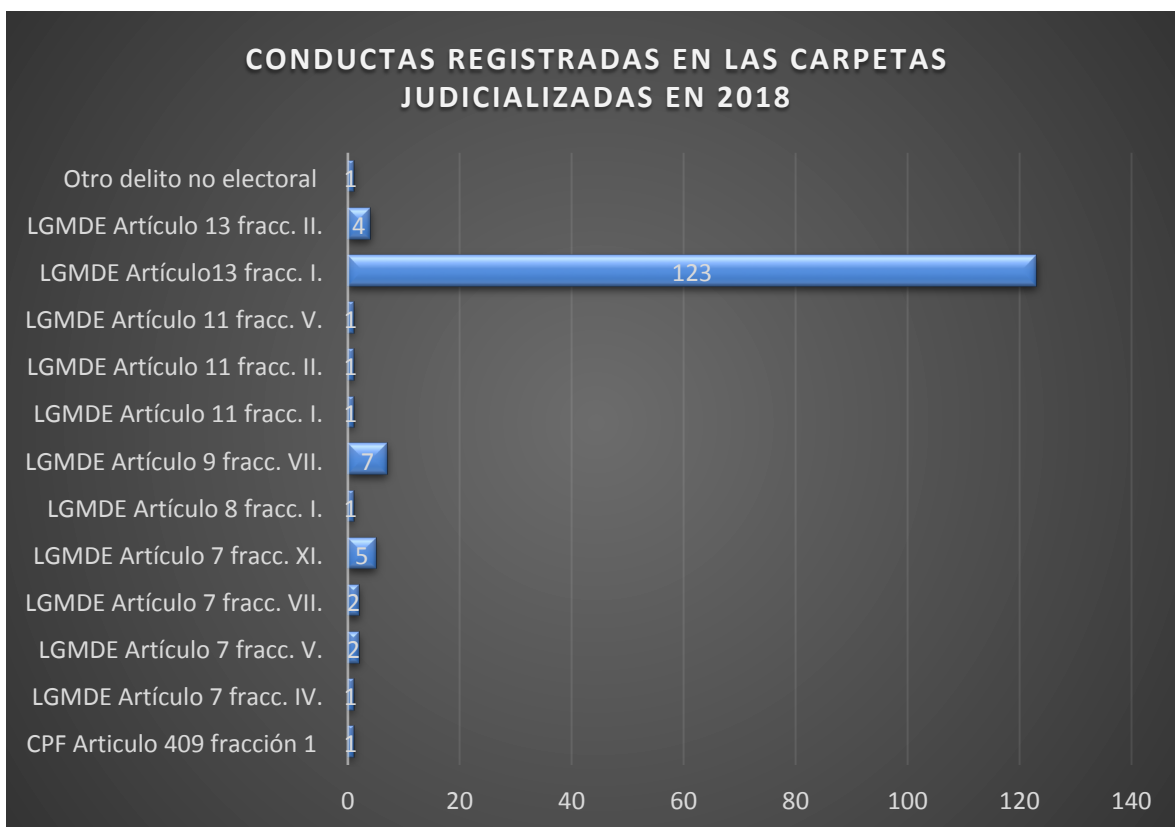
49	LGMDE. ART 11. FRACC III.	114	CPF. ART 412
50	LGMDE. ART 11. FRACC IV.	115	CPF. ART 413
51	LGMDE. ART 11. FRACC V.		
52	LGMDE. ART 11. FRACC VI.		
53	LGMDE. ART 12.		
54	LGMDE. ART 13. FRACC I.		
55	LGMDE. ART 13. FRACC II.		
56	LGMDE. ART 14.		
57	LGMDE. ART 15.		
58	LGMDE. ART 16.		
59	LGMDE. ART 17.		
60	LGMDE. ART 18.		
61	LGMDE. ART 19. FRACC. I.		
62	LGMDE. ART 19. FRACC. II.		
63	LGMDE. ART 19. FRACC. III.		
64	LGMDE. ART 20. FRACC I.		
65	LGMDE. ART 20. FRACC II.		

Tabla: Elaboración Propia. Datos tomados de la Ley General en Materia de Delitos Electorales y el Código Penal Federal en su Título XXIV.

Los descritos en la tabla, son el mínimo de supuestos existentes, en el derecho penal electoral mexicano, que las autoridades electorales podrían perseguir. Pero en realidad son muchos mas porque cada una de las fracciones contabilizadas arriba, plantea por lo menos un supuesto. Pero en el caso de la mayoría permite hacer un ejercicio lógico basado en la premisa mayor y menor con condicionantes que dan a luz, a una inmensa cantidad de supuestos jurídicos.

Contabilizados aparecen cuando menos 115 (ciento quince) supuestos penales sin embargo cuando comparamos de supuestos contra los que se persiguieron que solo llegaron a 13 (trece) tipos penales distintos en todo el año 2018 (dos mil dieciocho) y donde cabe destacar que uno de trece no es un delito electoral, nos quedamos con tan solo doce y solo uno de ellos pertenece al Código Penal Federal. Y de los otros trece el artículo XIII Fracción I. se llevó el 82% de las conductas registradas en las carpetas judicializadas. Lo que nos hace pensar que los demás o no están funcionando o ya funcionaron tan bien que inhibieron completamente la práctica de esos delitos en nuestro país. Es probable que otras conductas de las que tuvo conocimiento la Fepade pudieran estar dentro de los supuestos de

otros artículos o fracciones de ambas normas, pero en realidad se están teniendo problemas para poder llegar a la etapa de judicialización. Si eso es así, algo debemos hacer como sociedad dado que estaríamos dejando impunes muchos delitos que están socavando los principios democráticos y atentando contra el bien jurídico tutelado de todos los mexicanos de la libertad de voto y elección de forma de gobierno. Sería muy interesante saber con fines académicos y legislativos si es que la Fepade lleva algún conteo de conductas antijurídicas reportadas, pero no judicializadas. Porque eso permitiría saber con certeza si existe un problema con la tipificación de los delitos electorales o es el proceso lo que impide o que no se tienen elementos dado que son materialmente imposibles de probar o registrar. En fin, en este supuesto solo podemos inferir mas no concluir nada mas que hace falta una medición y un reporte mas exacto de las conductas antijurídicas que son reportadas a la Fiscalía.



Gráfica: Elaboración Propia. Datos tomados del Informe de diciembre de 2018 de la Fepade.

N° Conductas Registradas	FUNDAMENTO LEGAL	N° de veces que se registraron esas conductas en 2018.
1	CPF Artículo 409 fracción 1	1
2	LGMDE Artículo 7 fracc. IV.	1
3	LGMDE Artículo 7 fracc. V.	2
4	LGMDE Artículo 7 fracc. VII.	2
5	LGMDE Artículo 7 fracc. XI.	5
6	LGMDE Artículo 8 fracc. I.	1
7	LGMDE Artículo 9 fracc. VII.	7
8	LGMDE Artículo 11 fracc. I.	1
9	LGMDE Artículo 11 fracc. II.	1
10	LGMDE Artículo 11 fracc. V.	1
11	LGMDE Artículo 13 fracc. I.	123
12	LGMDE Artículo 13 fracc. II.	4
13	Otro delito no electoral	1
	TOTAL	150

Tabla: Elaboración Propia. Datos tomados del Informe de diciembre de 2018 de la Fepade.

Como nos podemos dar cuenta según la gráfica arriba mostrada la Fiscalía Especializada para los Delitos Electorales, casi que solo tiene efectividad al momento de encontrar una acción punible dentro del derecho penal electoral pero siempre y cuando se refiera a la alteración del Registro Federal de Electores. Seguido de tipos penales como “Abstenerse de informar sobre fiscalización y recursos” y “hacer mal uso de material electoral”. Con un bajísimo 5 y 3 por ciento respectivamente lo que hace parecer que la autoridad solo puede perseguir de todos los tipos penales existentes tanto en el Código como en la Ley aquellos en los que tiene alguna certeza sobre la información que debería manejar como exclusiva (nos referimos a información que ya conoce desde antes de iniciar el procedimiento y en la que podré probar el delito contra sus mismos datos) como lo es el Registro Federal Electoral o las informes de fiscalización, en donde ya saben cual es el tope de gastos de un partido y quienes los posibles proveedores y la forma de hacer el gasto. O inclusive ya sabe y tienen contado y controlado el material electoral desde antes del día de las elecciones. Lo que hace que pensar en que no es una coincidencia, sino que existe mucha incertidumbre para la misma autoridad al tratar con los otros tipos penales. No es probable, por mas cultura cívica que se haya construido en nuestra nación, que no se subsuma ninguna acción en todo el país

y durante todo el año, a los demás tipos penales. Parece que es necesario investigar mas esta situación para poder ofrecer una propuesta mas acabada.

Al día de hoy los Ministerios Públicos están teniendo un relativo éxito al perseguir e investigar solo los tipos penales descritos arriba y eso puede atender a que los tipos penales estén desfasados de la realidad porque la redacción los hace imposible de perseguir o porque los delitos ya cambiaron tanto que esos que se encuentran vigentes en la ley son solo historia en la realidad. Observemos el comparativo de las conductas que tenemos registradas en las dos normales Penales Electorales vigentes en nuestro país y cuales fueron perseguidas durante el año con las elecciones mas concurridas de nuestro país en toda su historia.

Observemos la siguiente tabla aportada también por la Fepade en su informe mensual de Diciembre de 2018.

6. Sentencias

Durante diciembre del presente año, no se dictó ninguna sentencia. Así, la FEPADE del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, registra **49** sentencias (37 condenatorias y 12 absolutorias).

Tabla 2S. Sentencias, 2018

Sentencias	enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	septiembre	octubre	noviembre	diciembre	Total	%
Condenatorias	9	7	-	1	-	1	3	13	1	1	1	0	37	75.5%
Absolutorias	-	-	2	2	-	1	4	1	1	1	-	0	12	24.5%
Total	9	7	2	3	-	2	7	14	2	2	1	0	49	100%

Asimismo, **36** sentencias condenatorias han sido dictadas por **alterar el Registro Federal de Electores** (Art. 13 fracción I de la LGMDE y su correlativo en el Código Penal Federal) y **una** con relación a la conducta establecida en el artículo 407 fracción IV del CPF (proporcionar apoyo o prestar algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando el tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal).

Grafica tomada del informe de diciembre de 2018 en el sitio web de la Fepade.

Nos explica que en todo 2018 logro llevar hasta la instancia de la sentencia solo 49 procesos de los cuales resultaron 37 condenatorias y 12 absolutorias y lo aun mas preocupante es que 36 de las 37 sentencias condenatorias atendieron al Artículo 13. Fracción I de la Ley General en Materia de Delitos Electorales⁶.

⁶Este artículo ya fue citado con anterioridad en el cuerpo del texto pero se inserta como nota al pie para consulta.

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

Esta situación en la que hay pocas condenas solo podría darse en algunos supuestos:

- a) Que muy pocas acciones realizadas por todos los mexicanos durante un proceso electoral se subsuman a el tipo penal electoral previsto por el legislador.
- b) Que no exista una la ley penal que castigue los delitos electorales con eficiencia.
- c) Que exista la ley pero que las instituciones que se encargan de aplicarla no funcionen con eficiencia.
- d) Que no se puedan procesas esas acciones por antinomias, lagunas jurídicas o deficiencias en los tipos penales de la ley.
- e) Que no existan abogados capaces o interesados en promover este tipo de asuntos.
- f) Que exista algún interés meta jurídico en que no se aplique la sanción prevista en la ley.

Como se observa en las seis propuestas de arriba, ninguna puede ser completamente falsa o verdadera, ya que es muy difícil que no haya alguien interesado en ejecutar conductas típicamente antijurídicas en todo un proceso electoral. Tampoco podemos saber si lo escrito en la ley es lo necesario para poder ejecutar el castigo a los delitos electorales. Del mismo modo si bien tenemos instituciones encargadas de lo administrativo-electoral como el Instituto Nacional Electoral (INE) o de los procesos jurisdiccionales como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y sus similares a nivel local. Es también de reconocer que no existen suficientes Ministerios Públicos (MP) especializados en derecho electoral que puedan llevar a buen puerto todas las denuncias o investigaciones relacionadas a todo el proceso electoral.

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

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

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

Siguiendo esa línea de pensamiento sabemos por sola cultura sin que tenga que mediar una gran sabiduría jurídica que en realidad casi todas nuestras leyes son imperfectas y siempre deben estar cambiando para ajustarse a la realidad. Aunado a lo anterior si bien la rama del derecho electoral se esta formando y definitivamente no se encuentra tan consolidada como el derecho civil o mercantil, es difícil pensar que no existan abogados que quieran o deban llevar estos asuntos jurídicos. Tal vez no pueden encontrarse normalmente como si fueran despachos que lleven la rama del derecho familiar, pero sin duda los partidos políticos deberían tener acceso o incluso formarlos y especializarlos para poder entrar a este tipo de litigios.

Por última opción se plantea el hecho de que podrían existir intereses metajurídicos que busquen la inaplicación del derecho penal electoral, a lo cual rápidamente nos hace pensar en quienes o que es lo que puede lograr que las leyes no se apliquen y mas cuando es un derecho tan importante como el penal electoral que es donde se decide quien gobernará un estado municipio o incluso el país a lo cual sin duda debemos pensar ante todo en un acercamiento realista sobre el particular y un paradigma que ayuda a esto es el propuesto por Ferdinand Lasalle en su libro “¿Que es una Constitución?”⁷ en donde aborda el tema de los factores reales de poder. Los cuales son los que hace que se aplique verdaderamente la Constitución o son precisamente los que convierten en “Constituciones de Papel” a los máximos ordenamientos legales para naciones completas. Y al observar este fenómeno sin duda existen ciertos factores reales de poder que sin duda están mezclados con el ejercicio del poder, pero que también proponen a quienes juzgan este tipo de asuntos penales electorales: Los Partidos Políticos.

Es en esta intersección de política y derecho donde la siguiente pregunta cobra validez: ¿Es posible que el Estado cumpla con su obligación de tutelar el derecho humano de la libertad política?

La respuesta sin duda debe de abarcarse desde dos ángulos tan solo dentro del derecho que es el derecho internacional público y el derecho penal electoral mexicano. Esto dado que la

⁷ En este libro Ferdinand Lasalle explica el proceso de creación y sobrevivencia de una Constitución a través del respaldo de los factores reales de poder dentro de una sociedad, en su tiempo cita al rey, ejercito etc. Hoy en día sin duda los actores han cambiado dado que no tenemos un rey en México, pero si tenemos detentadores y organizadores del poder público que son los Partidos Políticos.

visión de la promoción y respeto de los derechos humanos como parte del derecho internacional público ha significado un gran cambio desde la vigencia de la teoría garantista que antes estaba vigente y la cual afirmaba que el Estado reconocía, defendía y garantizaba los derechos de las personas, sin embargo la reforma iusnaturalista de los derechos humanos reconoce en los individuos la titularidad así como el ejercicio y goce de esos derechos y los hace exigibles y obligaciones para el Estado.

Para ser más precisos en esta investigación, nos centraremos únicamente en el derecho a la libertad política de los individuos que son contratantes del pacto social y dado lo cual, forman parte de los Estados-Nación que a su vez son miembros del Pacto de San José y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, lo que los hace parte del Sistema interamericano de derecho humanos. Esto es uno de los aspectos mas relevantes de la presente investigación dado que por cada delito electoral cometido es una conducta que limita o anula la libertad política de los individuos grupos o incluso a la sociedad entera. No olvidemos que el fin del contrato social para un Estado, si atendemos a lo dicho por Rousseau en su libro “El Contrato Social”:

“Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a si mismo y permanezca tan libres como antes.” (Rousseau, 2004: 47.)

Y si atendemos a lo escrito por Hobbes en el su libro, “La materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil” nos podemos dar cuenta de que una de las cosas más importantes que hace un Estado es el salvaguardar las libertades de los individuos a través de la impartición de justicia y la eliminación de la posibilidad de la venganza personal, el Estado mismo es el garante de los derechos de las personas.

“Dícese que un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos (es decir, de ser su representante). Cada uno de ellos, tanto los que han votado en pro, como los que han votado en contra, debe autorizar todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran suyos propios, al

objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra otros hombres.”
(Hobbes, 2011)

El principio de toda elección democrática esta basado en el cumplimiento de la o las reglas del proceso dado que son estas mismas, las que avalan el proceso y el resultado de la misma.

Los delitos electorales conforme a Aljovín Navarro y Domínguez Rivera⁸, son aquellas acciones u omisiones que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función pública electoral y de la consulta popular que, en última instancia atentan contra las características del voto, que debe ser universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible

Ya lo menciona Héctor Díaz Santana, “Demostrar la comisión de un delito electoral es una tarea compleja, la compra, coacción y manipulación del voto son conductas que se realizan en la clandestinidad, casi no se denuncian y en muchos casos el votante acepta la oferta del partido porque obtiene un beneficio económico o en especie.”⁹ (Díaz, 2012: 1-26.)

Los siguientes son aspectos por considerar respecto al uso de recursos públicos para los delitos electorales, así como para la compra de votos:

1. Genera daños irreparables.
2. La compra de votos es posible dada la situación económica de la población.
3. La ciudadanía no solo no denuncia, sino que encubre muchas veces el delito por algún beneficio supuesto o material.
4. Es algo que todo mundo sabe pero que parece casi imposible de comprobar.
5. Todo puede ser transformado en penas pecuniarias.

Por otra parte, la función de los delitos electorales son las siguientes:

1. Garantizar la pulcritud del proceso electoral.
2. Defender las garantías políticas de los ciudadanos.

⁸ Los autores abordan de manera concisa en su libro *Vadémecum de Derecho* la definición de Delito Electoral.

Para ejemplificar la situación descrita arriba tomaremos como ejemplo algunos datos proporcionados por la fiscalía del Estado de México sobre los delitos electorales en los años 2017 y 2018.

CARPETAS INICIADAS POR DELITO¹⁰
 PROCESO ELECTORAL 2016-2017

CONTRA EL PROCESO ELECTORAL	84
Delito electoral por responsable de los medios de comunicación	1
Denuncia de Hechos	365
Discriminación	1
En materia Electoral	488
Extorsión	1
Falsificación de documento	1
Falso testimonio	1
Fraude	1
Lesiones	5
Privación de la Libertad	2
Robo	1
Uso de Objeto o documento falso o alterado	4
Usurpación de Identidad	2
TOTAL	957

CARPETAS INICIADAS POR DELITO
 PROCESO ELECTORAL 2017-2018¹¹

CONTRA EL PROCESO ELECTORAL	84
En materia Electoral	692
Denuncia de Hechos	304
Contra el Proceso Electoral	46
Uso de Objeto o documento falso o alterado	5

¹⁰ Datos proporcionados por la Fiscalía Electoral del Estado de México.

¹¹ Datos proporcionados por la Fiscalía Electoral del Estado de México.

Robo	3
Violencia Política.	3
Daño en los bienes	1
Privación de la libertad	1
Usurpación de identidad.	1
TOTAL	1056

Como se observa en las dos tablas que desagregan los tipos de delitos cometidos o denunciados en los procesos electorales de 2017 y 2018 no son pocos y sin embargo no existen sentencias y menos ejecuciones de sentencias que terminen en la privación de la libertad¹² siendo que el Código Penal Federal establece los siguientes tipos:

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

Artículo 405. Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:
(Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de marzo de 1994) ...

Artículo 406. Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que: ...

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

Artículo 409. Se impondrán de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años, a quien: ...

Artículo 411. 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...

Artículo 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...

Artículo 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.

Como es posible que aun cuando existen 8 previsiones legislativas penales federales que conllevan la pena de prisión, esta pena no se aplique y nunca llegue a materializarse para

¹² Desde el inicio del presente documento se hizo la aclaración sobre que los delitos electorales no son considerados graves en la legislación vigente y eso hace que no alcancen la pena de prisión.

las personas que están dentro de la campaña o que son simpatizantes, candidatos, militantes o dirigentes de partidos políticos.

Para poder responder esto es que se necesita de una aproximación teórica interdisciplinaria del derecho y la ciencia política.

A manera de Conclusión podemos establecer que:

- a) El Estado tiene la obligación de castigar los delitos electorales y no debe dejarlos pasar, mas aún cuando el legislador previó que todos son dolosos.
- b) Se requieren de mediciones mas completas por parte de las fiscalías para determinar el ¿cómo? y ¿por qué? se desechan y desestiman los casos que la gente denuncia.
- c) Es probable que la sociedad mexicana no sepa distinguir la mala praxis de un delito electoral, por lo que son necesarias campañas de educación para librar a las Fiscalías de trabajo excesivo que es la toma de la declaración para la denuncia y luego tener que determinar que no procede por alguna de las causales arriba estudiadas.
- d) Es probable que la sociedad mexicana no logre identificar los componentes que permiten subsumir la acción al tipo penal vigente.
- e) Los tipos penales no están siendo adecuados para la sociedad y sus necesidades reales.
- f) El derecho penal electoral no esta sirviendo como inhibidor de conductas delictivas en la sociedad mexicana.
- g) Podría llegar a ser que los delitos electorales son muchos menos de los que parece que son en la realidad. Pero será necesaria una investigación mucho mas amplia que la presente para determinarlo.
- h) Existen seis posibilidades reales para el no castigo de los delitos electorales las cuales ya fueron establecidas en el cuerpo de la presente investigación.
- i) Es necesario que la Fepade comience a realizar su trabajo con otros tipos penales dado que no se persiguen por tres razones
 - a. Porque no se sabe como perseguirlos.

- b. No se pueden perseguir.
- c. No se dan en la sociedad mexicana lo que hace que no sean necesarios en la legislación.
- j) Los tipos penales que ya no se han perseguido y castigado les pasa eso solo por dos razones posibles: el tipo penal cumplió con su objetivo e inhibió definitivamente ese tipo de acciones o ya mutaron y el tipo penal ya no se esta actualizando porque fue rebasado por la realidad.
- k) Existen muchos tipos penales que ya no se utilizan dada su antigüedad.

Bibliografía:

- a. Aljovín, Jorge, y Domínguez, Alicia. 2016. Vademecum de derecho electoral. México: Tirant lo Blanch.
- b. Armenta, Gonzalo. 2016. Teoría General del Proceso. México: Editorial Porrúa.
- c. Díaz Santana, Héctor. 2012. “Reflexiones sobre los delitos electorales y la FEPADE a partir de la alternancia política (2000 al 2012)”, Revista Mexicana de Derecho Electoral. Num 3. Enero-Junio, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 43-68.
- d. Dela Mata, Felipe y Coello, Clicerio (coord.). 2018. *Tratado de Derecho Electoral*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- e. Esparza, Bernardino. 2015. Delitos electorales 1812-2014. México: 2015.
- f. Fernández, Jorge. 2010. *Tratado de Derecho Electoral*. México: Editorial Porrúa.
- g. Fiscalía Especializada para los Delitos Electorales. 2018. Informe Mensual Diciembre 2018, México, Fepade pp. 1-55.
- h. González, María. 2018. *Derecho Penal Electoral*, México: Limusa.
- i. González, Rene. 2001. *Derecho Penal Electoral*, México: Editorial Porrúa.
- j. Granados, Miguel. 2012. *Derecho Penal Electoral Mexicano*, México: Editorial Porrúa.
- k. Hernández, Aarón. 2017. *Manual para el análisis de los elementos de los tipos penales de la Ciudad de México*. México: Editorial Porrúa.
- l. *Hobbes, Thomas. 1984. Leviatán: o la forma y poder de una republica, eclesiástica y civil. Madrid: Sarpe.*
- m. Huerta, Teresita. 2018. *El canon constitucional de razonabilidad*. México): Editorial Porrúa
- n. Montero, Daniel. 2012. *Derecho Penal Electoral*, México: Fontamara.
- o. Rousseau, Jean. 2004. El contrato social, México: Ediciones Leyenda S.A.
- p. Zafaroni, Eugenio. et al. 2001. *Derecho Penal*, México: Editorial Porrúa, 2001, p. 1017.

