

FORO FORO FORO

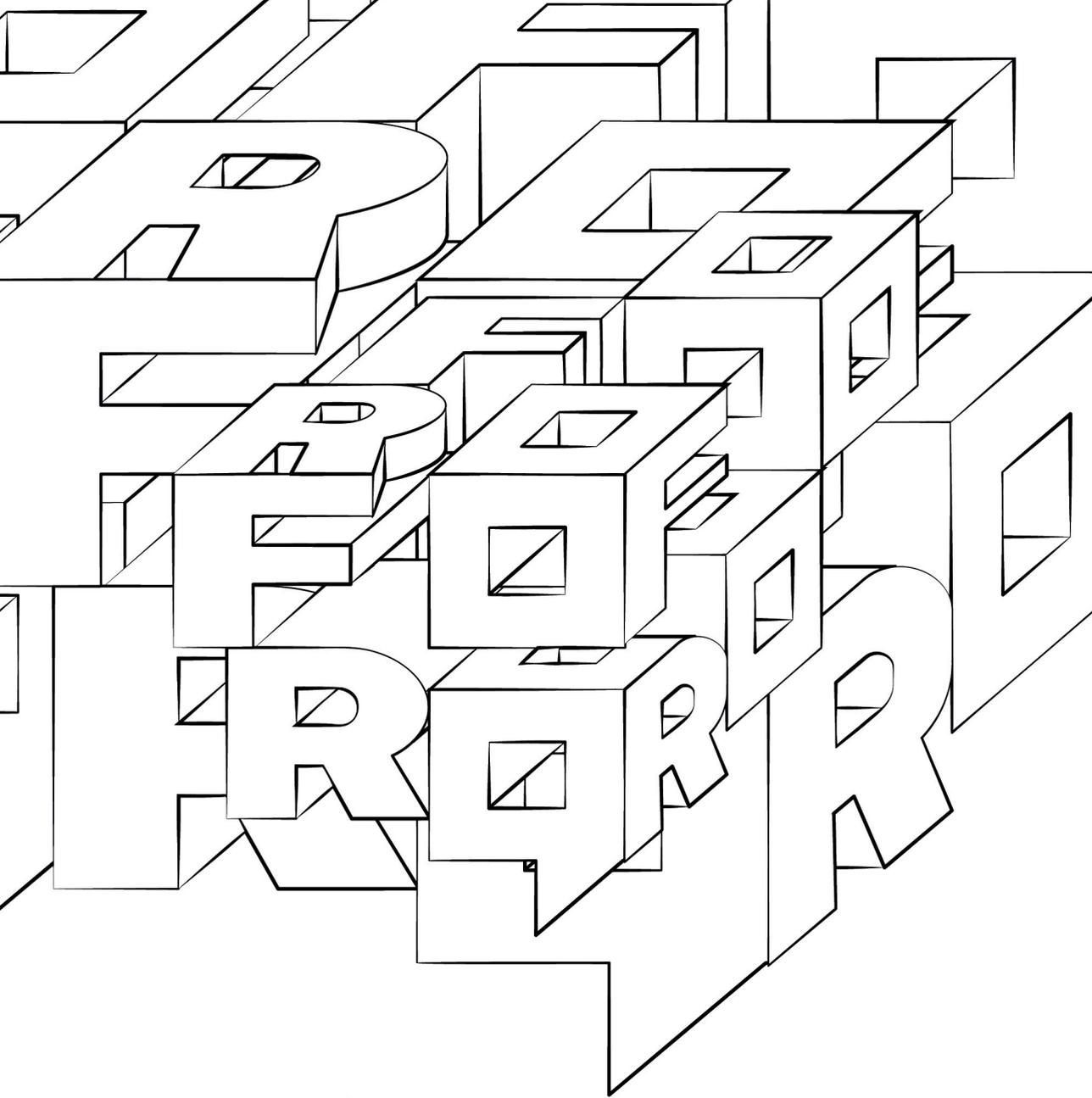


FGR
FISCALÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA

FISEL

Fiscalía Especializada en
materia de Delitos Electorales

A 8 años de la publicación
de la **Ley General en Materia
de Delitos Electorales**
Análisis, Perspectiva y Desafíos



FGR
FISCALÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA

FISEL

Fiscalía Especializada en
materia de Delitos Electorales

A 8 años de la publicación de la **Ley General en Materia de Delitos Electorales**

Análisis, Perspectiva y Desafíos

Fiscalía General de la República
Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales

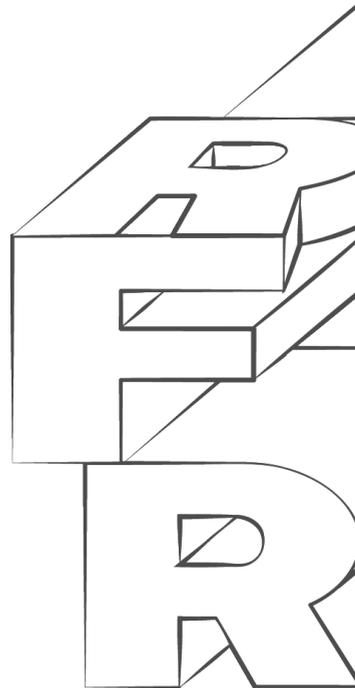
Dr. Alejandro Gertz Manero
Fiscal General de la República

Mtro. José Agustín Ortiz Pinchetti
Fiscal Especializado en Materia de Delitos Electorales

Dr. Gerardo García Marroquín
Director General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales

Lic. Daniel Díaz Cuevas
Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Electorales

Mtra. María de los Ángeles Lozano Mac Donald
Dirección General de Política Criminal y Vinculación en Materia de Delitos Electorales

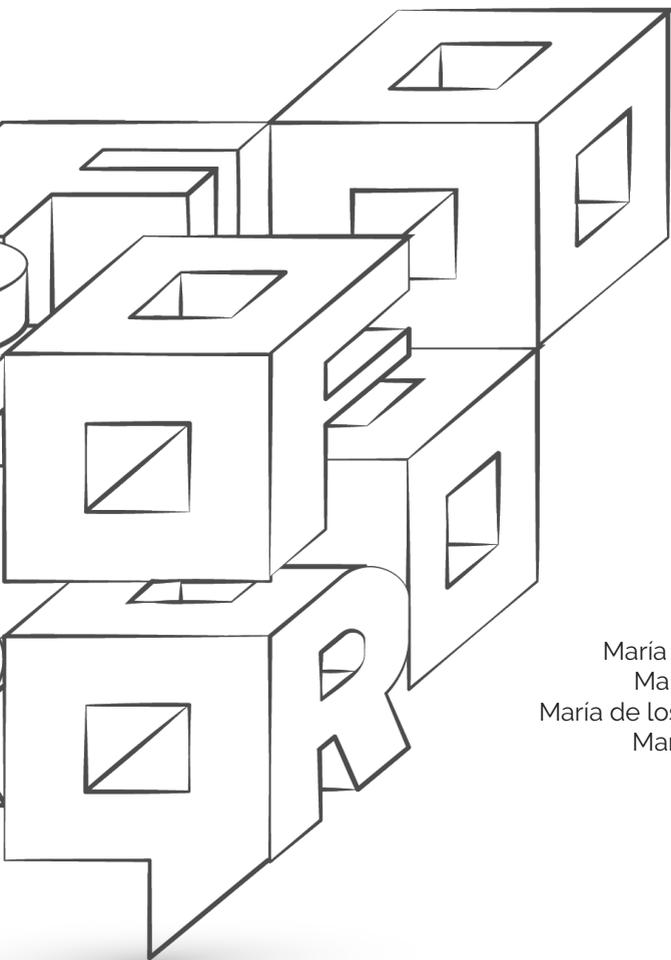


Fiscalía General de la República

Avenida Insurgentes número 20, colonia Roma Norte, alcaldía Cuauhtémoc, código postal 06700, Ciudad de México.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio de publicación conocido o por conocerse, con fines de especulación comercial.

El contenido y la información de esta publicación pueden ser utilizados siempre que se cite la fuente. Para obtener autorización para la reproducción, traducción y almacenamiento mediante cualquier sistema o transmisión en cualquier formato por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, la solicitud debe dirigirse a la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales, quien actúa en nombre de quienes publican la presente obra.



Coordinación General

María Teresa Carrasquedo González
Mario Antonio Domínguez Muñoz
María de los Ángeles Lozano Mac Donald
María del Carmen Rodríguez Rico

Edición

Eusebio Sánchez Tejero

Contenidos

Gabriela Ávila Hernández

Revisión

Sonia Sánchez Méndez

Diseño

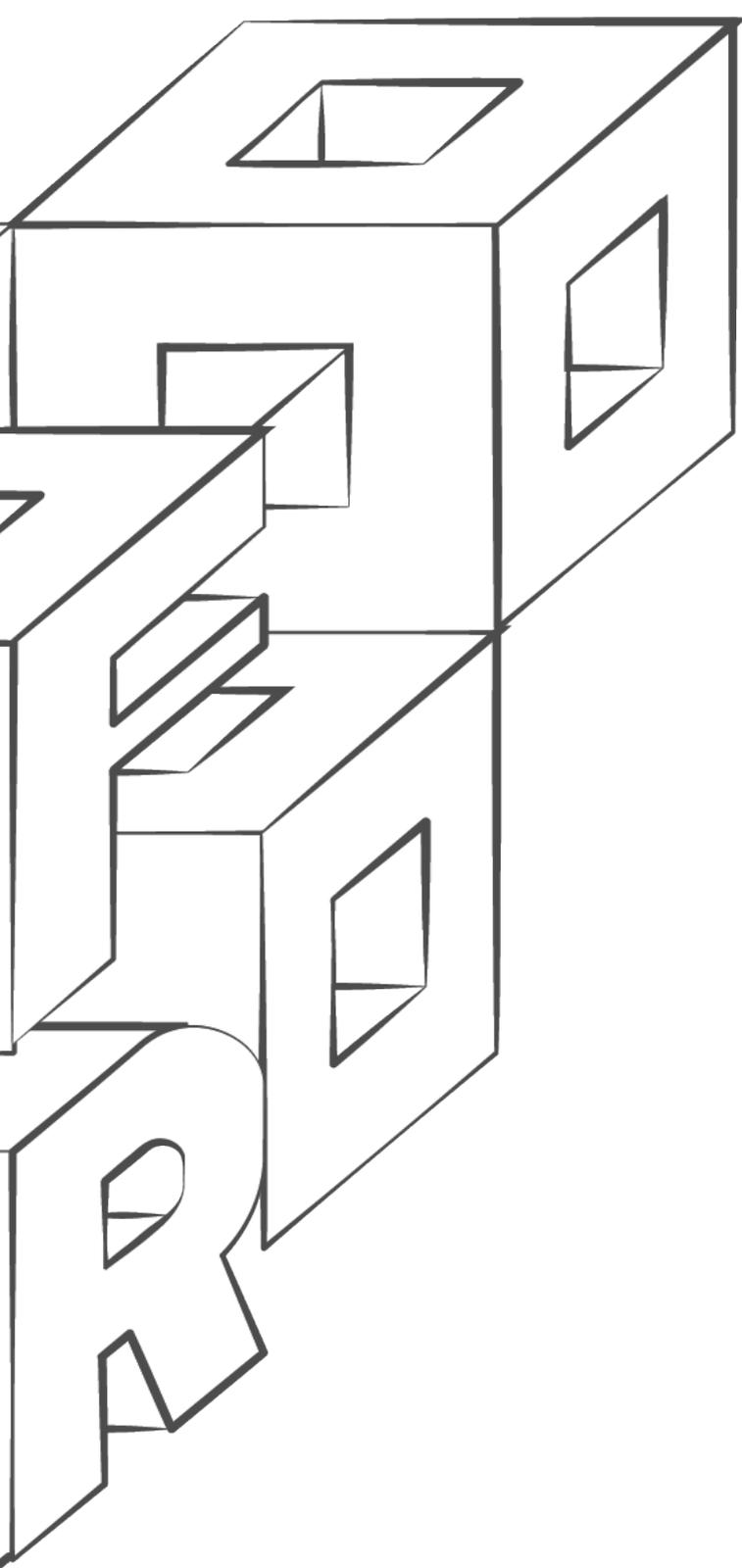
Juan Carlos Nava Granada

Fotografía

Obed Orduño Reyes

Corrección de Estilo

Alberto Calva Hernández



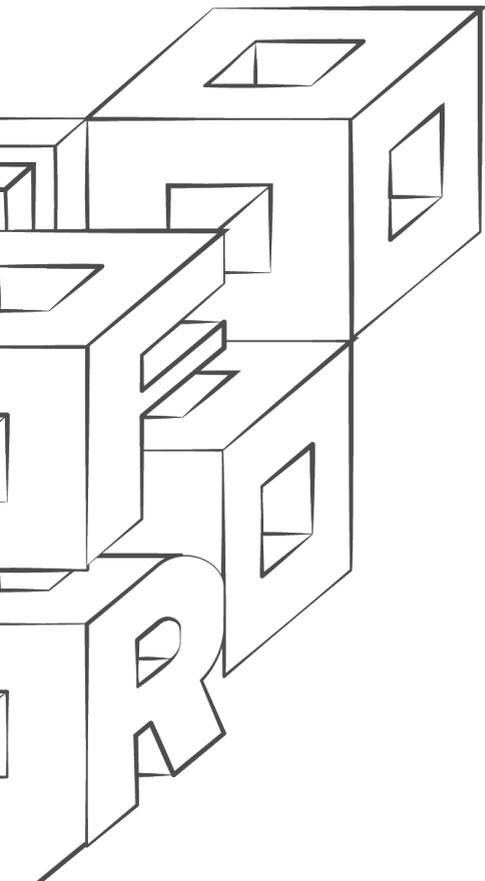
Agradecimientos a:

Andraca Huerta Ruth Karina
Carrasquedo González María Teresa
Cid García Alfredo
Díaz Cuevas Daniel
Elizondo Gasperín María Macarita
Esparza Martínez Bernardino
Esquivel Quintero Alejandra
Fuentes Mendoza Juan Ajax
García Bárcenas Daniel
Gluyas Millán Ricardo
Hernández Loustalot-Laclette Renato

López Hernández Ernesto
Nieto Vázquez Octael
Pinelo López Esther Araceli
Piñón Jiménez Diana
Quintino Zepeda Rubén
Rueda de León Ordóñez Rogelio
Ruiz Mena Rafael
Sánchez Cabello Esteban
Sánchez Magallán Juan Carlos
De León Cardona Alma Elena Sarayth

Así como al personal ministerial y personas operadoras del Sistema de Justicia Penal Electoral de las Fiscalías Electorales locales, personas consejeras y personas servidoras públicas de los Institutos Electorales Estatales, magistrados, magistradas y personas servidoras públicas de los Tribunales Electorales Estatales, representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil, y enlaces de la Administración Pública Federal en materia de Blindaje Electoral, por su valiosa colaboración en el desarrollo de acciones tendientes a fortalecer el Estado democrático de derecho promoviendo la cultura de legalidad y la denuncia.

Finalmente, reconocemos el esfuerzo de las y los ciudadanos que coadyuvan día a día en el desarrollo democrático del país.





ÍNDICE

Inauguración 8

Mesa 1:

Evaluación de la
Fiscalía Electoral y de
la normatividad penal
aplicable a 28 años de su
creación 14

Mesa 2:

Política criminal sobre
la incidencia delictiva
electoral nacional 22

Mesa 3:

El financiamiento ilícito en
los procesos electorales
como delito electoral 30

Mesa 4:

Fortalecimiento del
sistema de procuración de
justicia penal electoral 38

Mesa 5:

Prospectiva del proceso
electoral federal 2023-
2024 frente al panorama
delictivo electoral 47

Conclusiones:	57
• Inauguración	58
• Mesa 1	58
• Mesa 2	59
• Mesa 3	62
• Mesa 4	64
• Mesa 5	67



Inauguración

La inauguración del foro "A 8 años de la publicación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales: Análisis, Perspectiva y Desafíos" corrió a cargo de María Teresa Carrasquedo González, directora general de la Oficina del C. Fiscal, quien en representación de José Agustín Ortiz Pinchetti, Fiscal Especializado en materia de Delitos Electorales de la Fiscalía General de la República, proclamó el siguiente discurso:



"El fraude electoral inició con el nacimiento de nuestra nación. Desde la elección de 1828, en la que contendieron por la presidencia Vicente Guerrero y Manuel Gómez Pedraza, existieron acusaciones de fraude electoral que dieron paso a movimientos armados y a la imposición de distintos gobiernos.



A 8 años de la publicación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales
Análisis, Perspectiva y Desafíos

En 1910, las acusaciones de fraude electoral ocasionaron la llamada Revolución Mexicana, que tendría como resultado la instauración de la Constitución de 1917, vigente hasta nuestros días. A partir de 1920, las elecciones en nuestro país se realizaron de manera ininterrumpida. Sin embargo, las acusaciones de fraudes electorales no desaparecieron y fueron alegadas en los comicios presidenciales de 1929, 1940, 1952, 1988, 2006 y 2012.

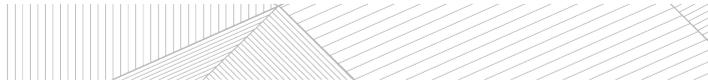
El fraude electoral es descrito como la intervención ilícita en un proceso electoral, con la finalidad de alterar los resultados de los comicios. Constituye, según organizaciones como Transparencia Internacional, una corrupción a gran escala, ya que la voluntad popular es transgredida a través de la alteración ilícita de los resultados electorales y la imposición de gobiernos ilegítimos.

La persistencia de los fraudes electorales en nuestro país durante el siglo XX e inicio del XXI se debió a dos factores: la cultura misma de la clase política, que no estaba dispuesta a arriesgar el poder y mucho menos a aceptar su derrota y, como segundo factor, el de la voluntad política, pues los gobiernos autoritarios no estaban dispuestos a respetar el voto de las mayorías. En todos los fraudes electorales la acción del gobierno fue concertada con diversos aliados, ya fueran los gobernadores de los estados, los medios de comunicación e incluso la delincuencia organizada.

Los reclamos por estos fraudes llevaron a la creación de instituciones electorales con la búsqueda de garantizar elecciones equitativas, libres y justas. De este modo, los distintos actos que constituyen el fraude electoral fueron fragmentados en diversas legislaciones, sancionados como faltas administrativas y las conductas más graves como delitos.

Es preciso recordar el año de 1988, trascendental para la vida institucional electoral en México. Las acusaciones de fraude electoral y la imposición de un gobierno ilegítimo dieron lugar a la creación de dos instituciones fundamentales para el Estado mexicano: el Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, y el Tribunal de lo





Contencioso Electoral, que evolucionaría hasta lo que conocemos hoy como Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

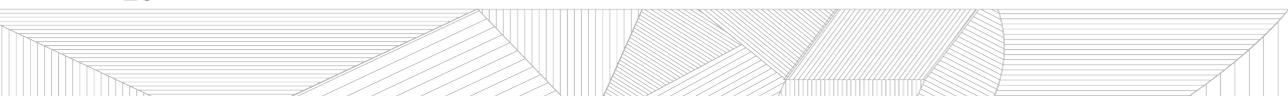
Rumbo a las elecciones de 1994, y con la finalidad de evitar que ocurriera nuevamente lo sucedido en el año de 1988, derivado de una solicitud al Procurador General de la República, nacería la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, mejor conocida como FEPADE, con un mínimo aparato administrativo y bajo el mando del reconocido jurista Ricardo Franco Guzmán.

A partir de su creación, la Fiscalía Electoral trabajaría integrada a la Procuraduría General de la República, con un nivel de Subprocuraduría y con base en el marco legal establecido en el Título Décimo Cuarto del Código Penal Federal llamado "Delitos Electorales y en Materia del Registro Nacional de Ciudadanos".

Después de la elección de 2012, en la que según un informe de la Cámara de Diputados el candidato ganador de la elección rebasó por trece veces el tope de gastos de campaña, se hizo necesaria una reforma político-electoral que fortaleciera el sistema electoral, de ahí que el principal cambio traído con esta nueva legislación fuera el correspondiente a la nacionalización del sistema y también, con la finalidad de evitar que se repitiera lo ocurrido en esta elección, se creó la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

En el año 2014, producto de la reforma electoral mencionada, surgió en abril la Ley General en Materia de Delitos Electorales, en la que quedaron tipificadas las conductas que vulneran la función pública electoral: la compra de votos, el acarreo de votantes con la finalidad de incidir en su voto, la alteración al Registro Federal de Electores y el financiamiento ilícito a las campañas electorales quedaron establecidas como conductas delictivas y sancionables por el brazo más duro del Estado mexicano, es decir el Derecho Penal.

Vale la pena preguntarse acerca del funcionamiento y logros de la Fiscalía Electoral, conocida anteriormente como FEPADE y ahora como FISEL. Durante ya los casi 30 años de existencia ha tenido



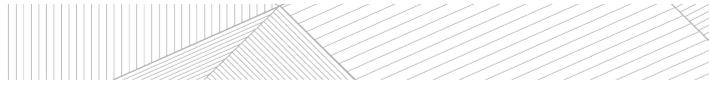
investigaciones importantes con resultados poco conocidos. Esto se debe, en parte, a las denuncias mal formuladas por los interesados, la complejidad de los delitos y el interés que generan dichas indagatorias, pues una vez pasados los procesos electorales los litigantes de las denuncias dejan de aparecerse por las oficinas de la Fiscalía Electoral.

Por ello, la importancia de este foro es analizar desde distintas perspectivas la aplicación de la legislación penal-electoral y, sobre todo, incitar a posibles reformas que sancionen a los nuevos actores que podrían propiciar los fraudes electorales.

Es importante resaltar que vivimos tiempos nuevos, en donde los actos ilícitos en materia electoral ya no son impulsados desde el gobierno, pues la voluntad política ha cambiado y todos los actores gubernamentales se encuentran a favor de la democracia y de que las elecciones se desarrollen de manera libre y equitativa”.



A 8 años de la publicación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales
Análisis, Perspectiva y Desafíos



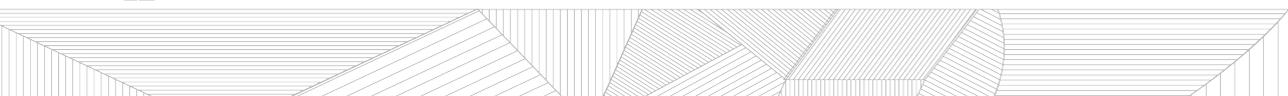
A nombre del fiscal Ortiz Pinchetti, la maestra María Teresa Carrasquedo González agradeció la disposición de la Fiscalía General de la República para la realización de este tipo de eventos que buscan mejorar la actuación de nuestras instituciones y un adecuado funcionamiento del Estado de derecho en México.

A continuación, hizo uso de la palabra María de los Ángeles Lozano Mac Donald, subcoordinadora ejecutiva de la Dirección General de Política Criminal y Vinculación de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales quien, también a nombre del maestro Ortiz Pinchetti, agradeció la presencia de las y los ponentes, de las y los fiscales electorales de 25 entidades federativas, las y los magistrados electorales de cuatro entidades federativas, las y los consejeros electorales de tres entidades federativas, las y los miembros de las organizaciones de la sociedad civil y de la academia, así como de las personas servidoras públicas de instituciones federales y locales que asistieron y participaron en el foro.

Lozano Mac Donald recordó que, desde el 19 de julio de 1994, la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales ha tenido como misión prevenir, investigar y perseguir los delitos electorales federales.

“Como todo proceso social en cualquier parte del mundo, la adaptación de las leyes en una materia determinada depende, en gran medida, de las demandas de los grupos sociales que fungen como grupos de interés en pro de la regulación estatal correspondiente y, en el caso de la procuración de justicia en materia penal-electoral, su legislación no queda exenta”, dijo.

Indicó que entre 1994 y 2014, las conductas constitutivas de delitos electorales que eran competencia de la entonces Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), correspondían a las conductas estipuladas en el Título Décimo Cuarto del Código Penal Federal “Delitos Electorales y en Materia del Registro Nacional de Ciudadanos”. Posteriormente, gracias a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se facultó al Congreso de la Unión para expedir la legislación especializada en materia penal-electoral. Es así como, por mandato constitucional, la Ley General en Materia de Delitos Electorales es reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de nuestra Carta Magna.

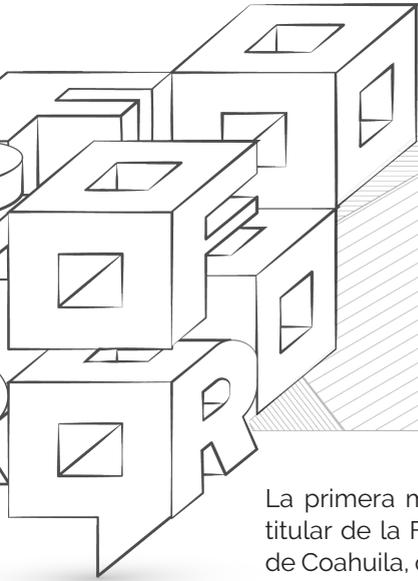


Señaló que, tanto las instituciones como la sociedad, se encuentran en constante cambio, por lo que es preciso analizar si éstas están cumpliendo con sus objetivos de origen, y si su marco legal sigue siendo el adecuado para que la institución responda a las demandas para las que fue creada.

Enseguida, reflexionó sobre la eficacia de la ley penal electoral y su aplicación en el contexto sociopolítico actual, así como si los postulados que se tienen en prospectiva para el futuro de la democracia del país y, hablando a corto plazo, para el proceso electoral federal 2023-2024.

Para concluir, señaló que las propuestas e ideas vertidas en el foro constituirán los cimientos para el análisis, y discusión de la Ley General y su aplicabilidad en todo el país.





Mesa 1

Evaluación de la Fiscalía Electoral y de la normatividad penal aplicable a 28 años de su creación

La primera mesa del foro la inició el maestro Esteban Sánchez Cabello, titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de Coahuila, quien se refirió a los problemas que existen a la hora de aplicar la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Primeramente, admitió que existe una baja incidencia delictiva; entre más se acerque la ley a la ciudadanía, habrá más condiciones de que denuncien y exista un adecuado desarrollo al proceso. Mencionó que hay muchos tipos penales contenidos en la ley que la población no conoce.

Señaló ciertas problemáticas que ocurren a la hora de realizar una denuncia, como que los denunciantes aportan pocos datos y luego dejan el proceso porque están en campaña, y les resulta más relevante continuar con los actos de campaña que con su denuncia. También mencionó la falta de capacitación que hay en el resto de los actores que tiene que ver con el sistema, y la batalla que se sigue dando respecto a las redes sociales para poder integrar carpetas de investigación. Otra problemática que añadió tiene que ver con los testigos que denuncian y de forma posterior no ratifican los hechos denunciados.

Precisó que el mayor número de denuncias que se han presentado han sido por la compra de votos, aunque no es tan fácil su comprobación para presentar estos casos ante el Poder Judicial.

Destacó la importancia de las acciones de prevención, para que la ciudadanía se encuentre informada e interesada en el tema, y que pueda conocer la relevancia del proceso electoral como medio civilizado del acceso al poder; de esta manera, tendremos una sociedad más activa.



Indicó que realizan campañas donde participan comités interinstitucionales de blindaje electoral; sin embargo, los funcionarios públicos no acuden o no les interesa, siendo uno de los objetivos informar sobre las responsabilidades en que incurren por la disposición de recursos públicos.

Señaló la importancia de la coordinación interinstitucional y la comunicación entre los titulares de las distintas dependencias involucradas, como el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Estatal Electoral de Coahuila.

Esteban Sánchez Cabello afirmó que en la medida en la que participemos y concienticemos, nuestros principios democráticos tomarán vigencia.

Por último, apuntó que las nuevas reglas que están surgiendo en materia electoral pueden provocar cambios en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, y habrá conductas que tendrán que ser tipificadas en esta.

A continuación, participó la doctora María Macarita Elizondo Gasperin, ex consejera del Instituto Federal Electoral, quien invitó a reflexionar respecto a las reformas publicadas recientemente, y aclaró: la democracia no puede definirse sin derechos humanos.

Hizo énfasis en cuatro documentos: la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, que manifiesta ese descontento, que describió como desencanto por la democracia, a pesar de los avances y los procedimientos que igualan el valor del sufragio, dado que han sido, a la fecha, insuficientes.

El segundo documento que mencionó fue el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, cuyo eje central, Justicia y Estado de derecho, señala como propósito principal que los tres órdenes de gobierno interactúen de manera coordinada para encontrar los mecanismos más eficientes y eficaces para cumplir con esas obligaciones del Estado mexicano y dice, por tanto, que el gobierno vele por la mejor convivencia de la sociedad, tanto entre particulares, como con otras instancias gubernamentales. Sostiene también que México requiere de mecanismos efectivos para poder encauzar pacíficamente los conflictos y controversias entre las personas y entre las autoridades de manera expedita.

El tercer documento que citó María Macarita Elizondo fue el informe de la Misión de los Visitantes Extranjeros de la Organización de Estados



Americanos (OEA), dado a conocer el 12 de abril de 2022, en el que 14 especialistas de ocho nacionalidades que observaron el contexto en el que se llevó a cabo el proceso de revocación de mandato presidencial, concluyeron que estuvo marcado por un clima de alta polarización. La OEA considera que las reformas que vengan deben apuntar a fortalecer al organismo y no a restarle autonomía o capacidad técnica, lo cual significaría un retroceso importante para la democracia mexicana.

Finalmente, se refirió a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que alienta la promoción de la sociedad pacífica, inclusiva, con acceso a la justicia para todas y todos, y la construcción de instituciones responsables y eficaces en los niveles que considera, obviamente, la importancia y el énfasis del acceso a la justicia un derecho fundamental.

La doctora Elizondo señaló que dichos documentos, extraídos del estudio de opinión pública *Latinobarómetro*, muestran un descontento generalizado y una tendencia de las democracias hacia un esquema autócrata.

Así dio paso a la presentación del maestro Daniel Díaz Cuevas, quien realizó un recuento de los inicios de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Coincidió con sus compañeros de mesa en que los delitos electorales siempre han existido. Recordó que, desde 1918, se generó la Ley para la Elección de los Poderes Federales. "Se empiezan a generar desde entonces alteraciones al registro y a las listas electorales, la falsificación de documentos e, incluso, la suspensión de los derechos político-electorales", expresó.

Comentó que igualmente, se sancionaba en esa ley a las personas servidoras públicas que intentaban comprar votos, generar o pretender coaccionar el voto. "Ya para 1929, surge el Código de Almaraz o el Código Penal de 1929, que no contempló delitos electorales en México. En 1946 se crea la Ley Federal de Elecciones y se vuelven a incorporar los delitos electorales. De ahí, generamos estos delitos electorales hasta la reforma político-electoral de México de 1977, que fue una de las reformas más importante que sufrió el Estado mexicano", dijo.

Indicó que el 2014 fue un parteaguas para la procuración de justicia electoral porque se crea un andamiaje en la materia. "Se generaron y modificaron



diversas leyes; se creó el Instituto Nacional Electoral; se abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para dar lugar a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; se creó por primera vez una Ley de Partidos Políticos, y se promulgó la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Esta reforma se publica en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, modificando el artículo 73 constitucional, en su fracción XI", señaló.

Precisó que cuando se promulgó en el año 2014 la Ley General en Materia de Delitos Electorales, se contemplaban cerca de 436 hipótesis; con la inclusión del artículo 20 Bis aumentó a más de 450 hipótesis.

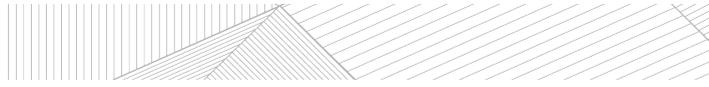
Díaz Cuevas destacó la reforma a Ley General en Materia de Delitos Electorales del 13 de abril de 2020, en referencia a la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, mediante la cual se adicionó el artículo 20 Bis con 14 fracciones, y proporcionó por primera vez una definición de Violencia Política, brindando hipótesis para poder combatir dicha conducta.

De esta reforma destacó que ha generado un sistema victimario y que ha propiciado una investigación con perspectiva de género; de igual forma, a partir de la reforma del artículo V de la Ley General de Víctimas, que adiciona el enfoque transformador, se tiene que investigar considerando de manera concomitante dicho enfoque.

Asimismo, subrayó la reforma del 19 de febrero de 2021 respecto de la prisión preventiva oficiosa. -Señaló que se debe esperar la próxima sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-. Indicó que esta reforma de la prisión preventiva oficiosa impacta en el 19 constitucional y en el 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En la prisión preventiva oficiosa, como en todos los delitos, atañe a la política criminal, coadyuvar en la prevención y la disuasión de la conducta, antes de generar este embate del Estado hacia el ciudadano, así como en el combate a la corrupción. De acuerdo con el parámetro de Transparencia Internacional de 2022, México se encontraba estancado en el lugar 31 por tercer año consecutivo.





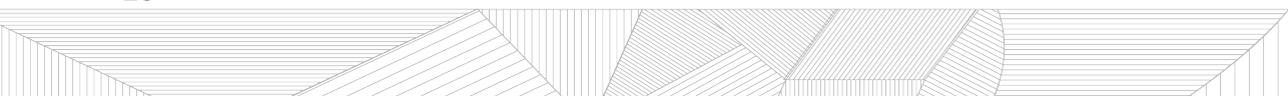
Respecto a la revocación de mandato, dijo que actualmente las fiscalías, empezando por la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales, no tienen cómo interactuar o cómo perseguir conductas con apariencia de delito, por lo que hizo énfasis en la necesidad de impulsar una reforma al Sistema de Justicia Penal Acusatorio para que los expedientes presentados al órgano jurisdiccional vayan más allá de una etapa inicial o etapa intermedia.

A continuación, participó la licenciada Alejandra Esquivel Quintero, quien expuso que la Fiscalía Electoral de Nuevo León entró en funciones el 9 de marzo de 2018. Describió la estructura orgánica, compuesta por las siguientes áreas: Dirección de Administración, Dirección Jurídica, Dirección de Política Criminal, Dirección del Ministerio Público y Unidad de Planeación, Análisis y Prospectiva de Género.

En lo que respecta a la Dirección del Ministerio Público existe un destacamento de Policía Ministerial, una coordinación y un Centro de Orientación y Denuncia (CODE). Está integrada por tres agentes del Ministerio Público orientador que son los encargados de recibir los planteamientos y denuncias de los ciudadanos. Explicó que cuentan con tres unidades de investigación, una de ellas incluso está especializada en atender únicamente casos de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.

Informó que hasta marzo de 2023 la Fiscalía estatal contaba con más de 900 carpetas de investigación; 72 de ellas ya están judicializadas, 47 tienen vinculaciones a proceso y, de estas, resultaron 10 sentencias condenatorias.

Comentó algunos casos importantes que ha llevado la Fiscalía, por ejemplo, una vinculación a proceso por el delito de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. En este caso se trata de una persona del sexo masculino, de la tercera edad, que a través de su red social compartió un video de una servidora pública, la etiquetó e hizo una serie de menciones, en las cuales incluso conjugó una palabra compuesta por el puesto de la servidora pública y la palabra "teibolera" e hizo un sinfín de manifestaciones relacionadas, incluso, con el cuerpo de la servidora pública.

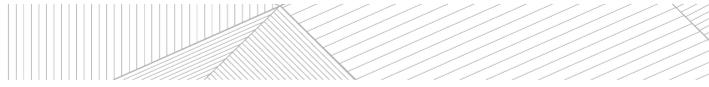


No había duda de que existía Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, sino que lo urgente del trabajo de la Fiscalía Electoral era dar de baja esta publicación para que ya no siguiera en redes sociales. Se contó con el apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, por medio del Departamento de Análisis de Fuerza Civil, que analizó la publicación. Así, obtuvieron un correo electrónico y un teléfono celular, el cual estaba registrado en esta misma base de datos de la Secretaría de Seguridad Pública por una licencia de conducir, cuyos datos coincidieron con el nombre del perfil y el correo electrónico.

Con ese avance, se otorgaron medidas de protección a favor de la víctima y se hizo una adecuación en la fracción 5 del Artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales para incitar al investigado que bajara en un tiempo determinado esta publicación. Se notificaron las medidas cautelares a la persona en su domicilio e inmediatamente procedió a bajar la publicación y se pudo contener que la publicación siguiera en redes sociales. Destacó que esta fracción, incluso, ha ayudado en otras investigaciones para poder contener el problema de las redes sociales. Se vinculó a proceso, fue llevada ante un juez y en una plática entre las partes se llegó a la suspensión condicional del proceso; la víctima solicitó como plan de reparación del daño que la persona diera una disculpa pública por medio del periódico de mayor circulación en el estado de Nuevo León, y por medio de una rueda de prensa. El investigado cumplió con las condiciones.

Alejandra Esquivel compartió una reflexión realizada por la Fiscalía Electoral: "si trasladamos la suspensión condicional del proceso a los delitos electorales cuando no tenemos una víctima, cuando no existe un plan de reparación del daño, la verdad es que las obligaciones que se le pueden imponer a una persona investigada por un delito electoral son mínimas, tales como residir en el estado; no acercarse a testigo alguno, y trabajo en beneficio a la comunidad, por mencionar algunas. Indicó que también se dieron cuenta de que la mayor parte de los delincuentes electorales ejecutaban actos como compra de voto y acarreo de personas porque se les iba a pagar por llevar a cabo estos actos. Así que se desarrolló un proyecto que consistió en pláticas con autoridades electorales como el INE, el OPLE del estado de Nuevo León, la Comisión de Derechos Humanos, incluso con la misma Defensoría Pública del estado de Nuevo León y la Organización no gubernamental RENACE".





“Se realizó un material de difusión dirigido a personas vinculadas a proceso por un delito electoral, explicándoles que, en la suspensión condicional del proceso, adicionalmente a las obligaciones con las que debe cumplir, se adicionará la de recibir capacitaciones. Destacó que a través de RENACE se les brinda tratamiento psicológico y apoyo para buscar empleo, lo cual coadyuva a la reinserción social, con ello se busca evitar una reincidencia por parte del investigado”.

Señaló que este proyecto es fácil de replicar en las fiscalías electorales. Sin embargo, es necesario contar con personal especializado, peritos en psicología que son especializados en la materia electoral; y en, áreas de análisis propios de la Fiscalía para no depender de la carga de trabajo de otras fiscalías, de otros departamentos.

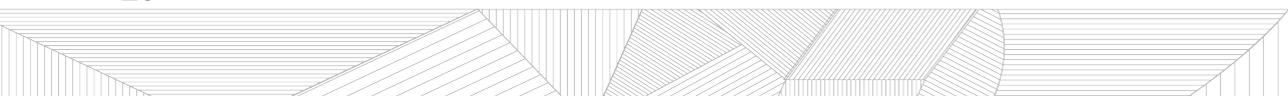
Explicó que, en cuanto a las denuncias recibidas, tuvieron 468 en el primer proceso, y 868 en el segundo, de las cuales 92 son de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. Inicialmente, solo atendían de forma presencial y por vía telefónica, y se fueron ampliando a una aplicación, a un portal único para partidos políticos, una video-denuncia, poder denunciar por medio de WhatsApp, incluso se hizo difusión en radio y televisión, en panorámicos en la ciudad, lo cual aumenta el conocimiento por parte de la ciudadanía y las herramientas con las que cuentan para denunciar.

En cuanto a las problemáticas que plantea la procuración de justicia y persecución del delito electoral, mencionó las denuncias falsas, que se requiere el interés de las víctimas y testigos en continuar con las carpetas y aumentar la especialización de las personas servidoras públicas.

Y, por último, se preguntó qué tan proporcionadas son las penalidades con los delitos electorales, en cuanto al daño que ocasionan.

La licenciada María del Carmen Rodríguez Rico, moderadora de la mesa, hizo una recapitulación de los temas abordados en esta mesa:

- Hay desconfianza ante los próximos procesos electorales;
- La problemática que plantea la prisión preventiva oficiosa para la comisión de delitos electorales;
- La importancia de la utilización de herramientas especializadas en materia electoral.



- Trabajar de manera conjunta con el Poder Judicial;
- Es necesario que haya capacitaciones, desde policías hasta jueces, en materia electoral;
- La importancia de fomentar la cultura de la denuncia, entre los ciudadanos, difundiendo cómo se realiza una denuncia; y
- Sensibilizar respecto a que una vez que se realiza una denuncia, es muy importante darle seguimiento.

Durante los comentarios finales, el maestro Esteban Sánchez Cabello, Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales del estado de Coahuila, dijo que se debe seguir internalizando la ley entre la ciudadanía, lo cual es un desafío. Externó su deseo de que la fiesta cívica que constituye el proceso electoral llegue a buen puerto.

La doctora María Macarita Elizondo Gasperín llamó a proteger la democracia y la gobernanza. "Hay que estar al pendiente de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a las modificaciones a las Leyes Electorales. En tanto, las autoridades administrativas, entre ellos todas las fiscalías que tienen la obligación de aplicar el principio de estricto derecho, especialmente en relación con la prisión preventiva oficiosa y sobre todo para aquellos delitos que tienen que ver con el uso de los recursos públicos utilizados con fines electorales y el mal uso de los programas sociales".

Daniel Díaz Cuevas, por su parte, indicó que se debe generar un verbo rector respecto a los candidatos independientes, pues la ley carece de ello. Ellos no pasan por precandidatura, sino que la generan de manera directa; esa ambigüedad puede estar generando que perpetradores de actos de violencia puedan tener candidaturas y ejerciendo cargos de elección popular, diputados o senadores. Concluyó señalando que queda mucho trabajo por hacer para el fortalecimiento de la democracia en México.

La licenciada Alejandra Esquivel Quintero concluyó su participación haciendo mención que solo podemos ser instituciones eficaces con autoridades eficaces. Y recordó que próximamente se deberá trabajar en el voto de personas que se encuentran en prisión preventiva.





Mesa 2

Política criminal sobre la incidencia delictiva electoral nacional

La segunda mesa del foro comenzó con la participación del maestro Rafael Ruiz Mena, director general de Vinculación de los Sistemas Anticorrupción y de la Fiscalización de la Secretaría de la Función Pública, quien se refirió al uso y condicionamiento a los programas sociales con fines electorales.

Recordó que en el año 2008 se reformó el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como parte de los diez artículos que fueron modificados en materia de procuración y seguridad pública, y que trajo, entre otras cosas, el advenimiento del Sistema Penal Acusatorio, donde se establecieron normas de excepción como el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

“En lo que nos corresponde, con el advenimiento del Sistema de justicia Penal Acusatorio, esta reforma en particular estableció lo que ya conocemos ahora como los delitos de prisión preventiva oficiosa”, dijo.

Y comentó que en el año 2019, el catálogo de delitos de la prisión preventiva oficiosa se duplicó. Entre los ilícitos señalados se incluyó el uso y condicionamiento de programas sociales con fines electorales; también se incorporaron el robo a casa habitación, el robo de transporte y robo de productos petrolíferos, entre otros.

Señaló que, en algunas de sus distinciones en el ámbito del derecho penal, por ejemplo, la doctrina alemana, distingue entre delitos y crímenes; delitos, básicamente omisiones o comisiones, conductas u omisiones que contravienen el orden penal y van a constituir crímenes aquellas conductas más graves.



En ese sentido, señaló que fueron delitos de prisión preventiva en la reforma del 2008, el artículo 19, pues el homicidio doloso, el secuestro, la violación y el terrorismo eran básicamente de 10, 11 tipos penales, pero podríamos considerarlos en su generalidad como delitos graves conforme a la clasificación.

Se consideró que, cuando se implementaba el Sistema de Justicia Penal Tradicional en México, se dejaba a los jueces la responsabilidad de determinar libremente en cada caso cuándo procedía la prisión preventiva, por lo que, el ponente recalcó la necesidad de eventualmente avanzar rumbo a la desaparición de los delitos de prisión preventiva oficiosa, lo que implicaría dotar al Poder Judicial de la posibilidad de llevar a cabo las medidas cautelares adecuadas en cada caso. Por lo que se tendrá que combatir el problema de corrupción donde exista; respecto a jueces que puedan no conceder una medida cautelar de prisión preventiva cuando corresponda, y si ellos tienen la posibilidad de hacerlo, existe la posibilidad de que se trate de un asunto de corrupción, en donde eventualmente la persona imputada podría quedar en libertad.

Señaló que se debe avanzar en fortalecer las Unidades de Supervisión de Medidas Cautelares y de Suspensión Condicional del Proceso, las que realizan dos funciones muy importantes. La primera, establecer si un Ministerio Público quiere fundar el riesgo de fuga de un investigado, con base a qué lo va a fundar por lo que esa Unidad debe hacer un análisis de riesgo, si existe una posibilidad real o no de que la persona se fugue. La segunda, que un analista de riesgo determine si la persona representa un peligro o no para la víctima o la sociedad, o si el hecho de que la persona se encuentre en libertad pueda obstaculizar el proceso.

Para finalizar su intervención, indicó que, con un estándar probatorio muy bajo, indicios, datos de prueba o evidencia, el hecho de que se vincule a proceso a un candidato por uso electoral de programas sociales y sea enviado a prisión preventiva, prácticamente lo inhabilita para seguir en la contienda; más allá de lo jurídico penal, que es muy interesante, lo primero tendría una connotación política muy seria.



Indicó que la figura de la utilización de los programas sociales con fines electorales quizá es un tipo de delito que debería dejar de ser de prisión preventiva oficiosa, o incluso no debería ser delito, sino una conducta que podría ser objeto del derecho administrativo sancionador. Destacó que a los políticos les dolería más perder un registro de un partido, de una candidatura o una multa verdaderamente importante, como las que se han impuesto, en lugar de la aplicación de la prisión preventiva.

Por lo anterior, expresó que algunas conductas son reprochables y deben seguir así, por lo que se debería de buscar otro mecanismo distinto a un delito y cumplir con el principio del derecho penal en la *última ratio*, solamente acudir a ello cuando todo lo demás ha fallado.

Por último, el ponente dejó a consideración las siguientes conclusiones:

- A determinación del juez, dictar la prisión preventiva oficiosa, en caso de no existir condiciones en estos momentos para retirar esta figura jurídica .
- Trabajar en la consolidación del sistema de justicia penal, y
- Una vez concretado, revisar el catálogo de delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

Para continuar con los trabajos de la segunda mesa hizo uso de la voz el maestro Alfredo Cid García, secretario técnico normativo del Registro Federal de Electores, quien invitó a reflexionar sobre cómo poder agrupar los elementos del delito para que se puedan sancionar o distinguir de conductas no delictivas.

Señaló que existen elementos que no son muy claros, y se le deben brindar al juez de manera precisa y convincente para que realice las sanciones correspondientes.

Se refirió al artículo 8 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que habla de las sanciones impuestas al funcionario electoral que altere en cualquier forma, sustituya, destruya, comercialice o haga uso ilícito de documentos relativos al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Lista de Electores, y que siendo documentos relativos se puede hablar del padrón y de la lista nominal.



También se refirió al artículo 13 de la ley penal electoral, el cual se refiere a las circunstancias en las que un ciudadano puede, de alguna forma, tratar de alterar los materiales electorales y con ello desequilibrar la contienda electoral.

Cid García destacó que, en algunas ocasiones para los jueces, el hecho de que se altere o se falsifique una credencial es una situación que tiene un carácter completamente diferente, porque lo perciben como un bien jurídico que se debería de proteger, no con miras a la certeza de una elección, sino que lo ven como un documento que se alteró.

Destacó que la credencial de elector y el listado nominal son tangibles, pero el padrón electoral se encuentra integrado por documentos físicos, la base de datos con huellas y biométricos, así como los datos personales de los ciudadanos, divididos en diferentes componentes, por lo que señaló que, aparentemente, estos tipos penales que son muy comprensibles a primera vista, pero al momento de presentarlos ante el juez mediante su oportuno expediente, se vuelve complicado de explicar.

El ponente definió que contamos con dos tipos de casos, en los cuales, el registro federal de electores se ve afectado de una manera más continua, que es el caso de las usurpaciones de identidad o los datos presuntamente irregulares, que es cuando una persona se presenta en un módulo.

Las entidades federativas que tienen un mayor índice de irregularidades, precisamente como alertas detectadas, en el año 2022 fue el Estado de México y en el caso de usurpaciones de identidad, fue el estado de Chiapas.

Otro de los elementos detectados expresó, es el llamado turismo electoral, así como la detección de domicilios irregulares, por lo que se hace entrega a la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales una serie de elementos que son los básicos, que es la opinión técnica, la cual se determina si efectivamente existe una irregularidad, el expediente electoral completo de la persona que se presentó con la institución, el resultado de las comparaciones biométricas con el objetivo de determinar si se trata de la misma persona con diferente identidad o no con la correspondiente validación de documentos que también se presentan.



Indicó que, en ocasiones, se pretende obtener credenciales de elector de lugares donde incluso no hay construcciones como, por ejemplo, cuando 20 personas se presentan a obtener credencial de elector con el mismo domicilio, es entonces que las autoridades electorales analizan este factor.

Para efecto del voto de los mexicanos en el extranjero, sugirió que ya es momento de incorporar en la Ley General en Materia de Delitos Electorales un tipo penal que señale conductas realizadas en el extranjero.

Para dar continuidad a los trabajos de la mesa, el maestro Renato Hernández Loustalot Laclette inició su participación proponiendo trabajar sobre tres ejes:

- Una discusión general sobre lo que está haciendo el concepto de Violencia Política en Razón de Género y cómo hemos llegado a este punto;
- Revisar algunos de los elementos a considerar para la aplicación de los tipos penales, y
- Cómo se han aterrizado los conceptos en distintas legislaciones.

El ponente se refirió al desacuerdo teórico conceptual de términos que existen en torno a la Violencia Política. En el lenguaje especializado, el concepto de Violencia Política, al ser revisado en la legislación interamericana o en la legislación de los diversos estados, se encuentra un elemento que se llama el solapamiento connotativo o el solapamiento terminológico. Esto significa que el concepto abarca una gran cantidad de elementos, pero no presenta una exactitud terminológica, porque abarca un aluvión de conductas que podrían incorporarse dentro de lo que es el concepto. La laxitud terminológica nos lleva a considerar que la Violencia Política no son solamente afecta temas político-electorales, sino también a los derechos humanos.

Señaló que se corre el riesgo de la institucionalización del sexismo, porque se vuelve complejo para las personas funcionarias de las instituciones encargadas de atender el tema de distinguir las motivaciones de la violencia y encuadrar las conductas. "Hay una sobrerregulación que se ha venido



corrigiendo a partir de diversas jurisprudencias y diversas sentencias del Tribunal Electoral. Esto significa que hemos venido estableciendo poco a poco criterios que han modificado algunas imprecisiones en materia de la legislación”, comentó.

Dado que la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género tiene una motivación concreta de restringir el disfrute de los derechos políticos, continuó el ponente, el mensaje que se traslada o que se comunica, es un mensaje misógino y de odio. Y, por supuesto, al revisar la literatura, uno puede encontrar muchas conductas de Violencia Política que están vinculadas con acosos laborales, con discriminación y con otras formas de violencia que podríamos reconocer en otros tipos penales, que no son necesariamente los tipos penales electorales o los tipos penales administrativos electorales.

Indicó que es importante destacar los cuerpos teóricos de la legislación que se han venido desarrollando en materia de Violencia Política. La propia Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece la participación política para todas y todos; en 1952, la resolución 640 sobre la Convención de Derechos Políticos de la Mujer, que establece el reconocimiento explícito de derechos político-electorales y, por supuesto, los preceptos de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) sobre la definición conceptual sobre discriminación contra la mujer y los preceptos de Belém do Pará que han establecido las definiciones en materia de violencia.

Destacó que, al revisar la legislación interamericana, podemos observar que en América Latina 10 países han legislado en materia de Violencia Política, de los cuales México, Panamá, Ecuador y Bolivia han logrado establecer en su normativa unas definiciones amplias, así como un catálogo de conductas tipificadas que se apega precisamente a la ley modelo; sin embargo, no es el caso de todos los países.

Precisó que la Jurisprudencia 21/2018 estableció en México los elementos mínimos para tipificar y para calificar la Violencia Política, violencia basada en género por el hecho de ser mujer, que tenga un impacto diferenciado



y que afecte de manera desproporcionada a las mujeres; que tenga por objeto menoscabar o el descrédito que está establecida en el marco del ejercicio de derechos políticos-electorales, y que sea perpetrada por agentes del Estado, por particulares, por personas y por integrantes de partidos políticos, entre otros actores.

Es sorprendente, apuntó, encontrar que cuando se revisan las sentencias no solamente estamos probando en materia de delitos electorales, sino también estamos probando restricciones, amenazas o intimidaciones, impedimentos materiales, amenazas de tipo simbólico o acciones, pruebas administrativas respecto de los elementos que viven las mujeres y estereotipos vinculados a la discriminación que tienen que ver con la afectación a la honra, afectación a la vida privada, afectación a derechos laborales, situaciones de acoso laboral o *mobbing* dentro de las instituciones, dentro del ejercicio del cargo público, conductas materiales que tienen que ver con el impedimento o la conducta material de no informar a las autoridades administrativas o electorales respecto de elementos para que las mujeres puedan participar, los impedimentos de la asistencia en las distintas sesiones en el ejercicio de la función pública y en ocasiones se han estado probando situaciones de violencia física en términos de estos impedimentos.

Hernández Loustalot Laclette reflexionó sobre la fracción XIV del artículo 20 Bis, referente a la propaganda político-electoral, que degrade o denigre basado en estereotipos de género, tiene una especial dificultad en materia de probanza. Donde se tiene que aprobar primero en los medios comisivos, y si el medio comisivo es material o digital, así como también el dolo y, finalmente, se tiene que probar si las expresiones que se profirieron no fueron materia de un exceso de la libertad de expresión y se tiene que probar además la reiteración.

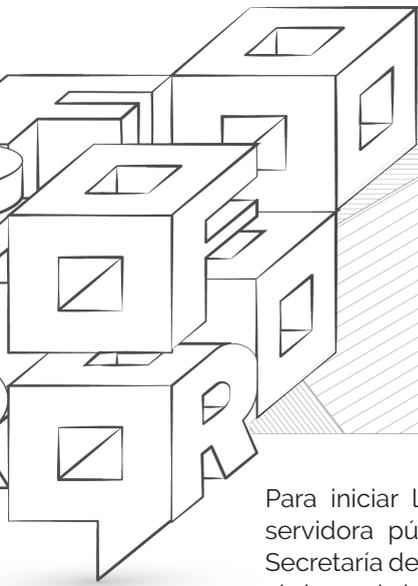
Todo lo anterior refirió, exige que fiscales, jueces y magistrados dominen varios cuerpos teóricos, y no únicamente se puedan atener a la literalidad de lo que expresa la ley, sino que tienen que ser expertas y expertos en discriminación, en violencia y en todo lo que significa el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.



Para finalizar, la moderadora, maestra Esther Araceli Pinelo López, Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales de Oaxaca, hizo un recuento de lo expuesto por los participantes:

- El maestro Rafael Ruiz Mena hizo un análisis sobre la prisión preventiva oficiosa, donde está de acuerdo con que debe de existir una prisión preventiva, pero de manera justificada. Asimismo, consideró que esta medida de prisión preventiva se diera con base a un verdadero riesgo para la víctima, y que se demostrara esta peligrosidad también de la parte imputada.
- El maestro Alfredo Cid García analizó las reformas de dos artículos principales, el artículo 8 y 13 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, sobre las alteraciones al Padrón Electoral, a listados nominales y a las credenciales de elector, asimismo, señaló las dificultades que se tienen al momento en que el Ministerio Público presenta una denuncia, para dar principalmente a conocer ante el juez todas las pruebas con las que cuenta, las complicidades que se tienen y, sobre todo, los medios comisorios.
- El maestro Renato Hernández explicó lo que es Violencia Política y cómo estamos trabajando las fiscalías, y cuestionó: ¿verdaderamente estamos acreditando estos tipos penales?, ¿Se está sancionando Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género o se están sancionando con los jueces otros tipos de violencias, con los que se combina?





Mesa 3

El financiamiento ilícito en los procesos electorales como delito electoral

Para iniciar la tercera mesa del foro, la doctora Diana Piñón Jiménez, servidora pública de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se refirió a la democracia como el régimen de los votos, y el régimen que busca construir la paz. “Es el régimen del pluralismo, pero esos votos no se dan de manera aislada y buscan constituir, a su vez, las funciones estatales o los Poderes de la Unión, de manera totalmente directa e indirecta del Legislativo y del Ejecutivo, pero también importante, del Poder Judicial”, manifestó.

Señaló que nos encontramos ante grandes problemas o consecuencias de tipo social, político, jurídico y cultural, enfocándose en el tema económico. Destacó que, en el sistema económico y en el financiero, surgen o se realizan operaciones con recursos de procedencia ilícita y muchas veces que esas operaciones están dirigidas hacia procesos electorales tienen una consecuencia muy importante. “Lo anterior resulta en un fenómeno muy complejo, donde se encuentra la endogeneidad, es decir, no es muy clara la causa y el efecto, porque son fenómenos que no son lineales, sino complejos y cíclicos. Desafortunadamente, es el origen de muchos de los grandes males o problemas del Estado mexicano, como la desigualdad y la violencia”, resaltó.

Piñón Jiménez realizó un análisis del artículo 15 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, referente al financiamiento ilícito en procesos electorales en favor de algún candidato, señalando que se trata de un supuesto que deriva de un ilícito administrativo o de una ley electoral que es de corte administrativo, lo cual es diferente al segundo supuesto, que señala cuando fondos o bienes tengan un origen ilícito; “Ahí nos



está hablando de que para que se cometa este delito debemos tener en cuenta que existió uno anterior, por ejemplo: peculado electoral, desvío de recursos ilícitos, que es diferente el supuesto. Y el tercer supuesto, es aquel en donde el monto rebasa lo permitido por la ley, también es un ilícito que deriva de una ley electoral, es decir, es un ilícito de corte administrativo", señaló.

En este punto, resaltó la importancia de que exista una fuerte coordinación entre autoridades de corte administrativo electoral o de corte jurisdiccional electoral para poder acreditar la comisión del delito.

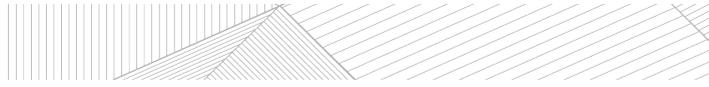
Destacó que la inteligencia financiera por sí misma no funciona, pero tampoco funciona por sí misma la sola organización de las elecciones, porque existen fallas y es necesario calibrar esos sistemas.

Refirió que, por mucho tiempo, se habló de la triada electoral, compuesta por el Instituto Nacional Electoral, la FEPADE, ahora FISEL, y el Tribunal Electoral, pero ahora hay que hablar de una coordinación entre estas tres instituciones "Que ya estaban y que ya tienen una relación consolidada, y debemos sumar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, también a otras instituciones, tales como el Banco de México y el Sistema de Administración Tributaria, así como a quien pueda aportar información especializada y técnica para poder fortalecer los mecanismos, procedimientos, seguimientos y los recursos que se den en los tribunales y a su vez, en los procesos", indicó.

Comentó que desde la Unidad de Inteligencia Financiera se participa desde dos vías, la reactiva y la proactiva. En la reactiva, la UIF apoya con notas de inteligencia e intercambio de información para coadyuvar en una serie de medios de impugnación y procedimientos y el proceso penal. Por lo que la información proporcionada, de acuerdo con sus competencias, constituye una documental pública, la cual sirve de sustento para fortalecer y para sustentar otros procedimientos, medios de impugnación, etcétera.

Respecto a la vía proactiva, explicó, los sujetos obligados de las actividades vulnerables y del sistema financiero, bancos, notarios, inmobiliarias, joyeros,





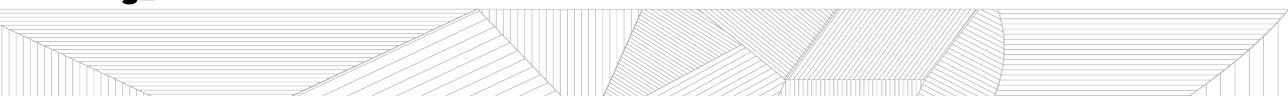
arrendadoras, donatarias, entre otros actores, entregan información a la Unidad de Inteligencia Financiera y, con esa información de operaciones sospechosas o vinculadas a la materia electoral y al lavado de dinero, se elaboran notas de inteligencia y se disemina esa información, ya sea solicitando bloqueos de cuentas, iniciando denuncias, vistas o solicitudes de información, para hacer un análisis más amplio y poder realizar denuncias adicionales o consolidar las presentadas previamente.

Indicó que la Unidad de Inteligencia Financiera tiene a su cargo ejecutar una evaluación nacional de riesgos de lavado de dinero, donde actúa como ente coordinador, pero participan todas las autoridades.

La doctora Piñón señaló que se debe analizar la política criminal, dado que existen riesgos altos, se ha identificado que se utilizan cuentas bancarias distintas a las que se reportan, así como también existen organismos en el extranjero que están enviando dinero y recursos para interferir en las elecciones, o recursos provenientes de asociaciones religiosas, que son organizaciones sin fines de lucro que en la Ley Antilavado son actividades vulnerables.

Señaló que también se aplica mucho recurso para la publicidad en radio y televisión, y existen cifras en las que se vincula también a empresas simuladoras con partidos políticos. Eso está identificado y, ante ello, se han generado diversas herramientas, como la firma de un convenio de colaboración con el Instituto Nacional Electoral en los años 2019 y 2021, en donde se firmaron varios anexos con el objetivo de intercambiar información sobre las operaciones que realizan proveedores, candidatos, personas relacionadas, personas políticamente expuestas, líderes sindicales, autoridades de universidades, entre otros. De igual manera, existe un convenio de colaboración similar con la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales de la Fiscalía General de la República.

También se refirió a las tipologías, y citó el ejemplo de un servidor público que trabajaba en un muy alto nivel dentro de una empresa estatal de sector energético y recibió sobornos millonarios, para que la empresa mantuviera ventajosas indebidamente en transacciones internacionales, este dinero se



fragmentó y se estratificó a través de un software con seudónimos, una cuestión compleja. Cuando llegó al sistema financiero mexicano, se lavó dinero a través de estructuras ya conocidas, pero también hasta cierto punto complejas, porque se incorporaron empresas fachadas y fideicomisos, finalmente el dinero se utilizó para la campaña electoral de un candidato.

Finalmente, indicó que el año 2021 se implementó una certificación para sujetos obligados de actividades vulnerables, es decir, que a través de información que entregan esos sujetos obligados, la Unidad de Inteligencia Financiera puede cooperar con las instituciones del Estado mexicano y así entre todos y todas se puede diseñar una estrategia que pueda tener un impacto verdadero para combatir el financiamiento ilícito en campañas electorales.

Continuando con los trabajos de la tercera mesa, participó el maestro Juan Ayax Fuentes Mendoza, vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); inició su participación explicando cómo está integrada la Comisión por once vicepresidencias, que tienen un órgano máximo, una autoridad máxima que es la Junta de Gobierno quien resuelve diversos temas que son sometidos a su consideración. En cuanto a la Vicepresidencia de Supervisión de Procesos Preventivos, encabezada por el propio Fuentes, es la encargada de supervisar temas de prevención de lavado de dinero con diversas entidades.

La Vicepresidencia se integra con cuatro Direcciones Generales, de las cuales tres realizan funciones de supervisión de procesos preventivos, así como la Dirección General de Atención a Autoridades, que lleva a cabo los requerimientos que se hacen de la Fiscalía hacia la Comisión Nacional.

En este caso, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores funge como un intermediario entre los requerimientos de las autoridades, que son diversos, además de la Fiscalía Especializada y entidades financieras, realizándose a través de una herramienta especializada que se denomina Sistema Integral de Atención a Requerimientos de Autoridad (SIARA).



Indicó que se encuentran con un problema muy particular, derivado de que muchas veces hay desconocimiento de lo que se solicita, de cómo se integra y de cómo funciona el sistema financiero, y muchas veces es la causa de que se rechace la solicitud.

Precisó que, si la solicitud está indebidamente realizada, "También tenemos un problema al interior con el Poder Judicial, originario de que el juez únicamente resuelve sobre el objeto y la necesidad de la medida, estén bien hechas, bien fundamentadas y con base en ello emitirá su resolución", señaló.

En cambio dijo, cuando el tema está claro, la información fluirá de una manera muy ágil, y también le permitirá a la misma Vicepresidencia y a la Comisión Nacional ver cuáles son los problemas y sus causas; eso también permite establecer ciertos parámetros, bajo los cuales es posible identificar ciertas conductas que pudieran ser delictivas y emitir el informe correspondiente para notificarlo a la Unidad de Inteligencia Financiera.

Para finalizar su participación, señaló que entendiendo y teniendo como base exactamente qué hace la Comisión, podemos solicitar de una manera más prudente, eficaz y adecuada la información que se requiere, porque también observamos que hay veces en que las peticiones realizadas se confunde el número de cuenta con el número de contrato, por ejemplo, y esos son temas muy importantes para la integración de un expediente", concluyó.

El último ponente de la mesa fue el doctor Ricardo Gluyas Millán, investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), especializado en prevención de lavado de dinero, quien explicó que, como académico, participó en la elaboración de la Evaluación Nacional de Riesgos 2020 respecto a la magnitud de los recursos ilícitos.

Puntualizó que los recursos ilícitos ascendieron entre 2016 y 2018 a un billón de pesos, y ello nos puede dar una idea de cómo ese recurso económico va a aumentar los flujos ilícitos, que tendrán una magnitud de mayor consideración, sobre todo, en relación con las elecciones.

También se refirió al artículo 15 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, resaltando la necesidad de acudir a la normatividad para ver lo que entraña el elemento normativo en cuanto a otorgarle una



caracterización de elemento ilícito, porque eso se deberá acreditar en el juicio correspondiente, la naturaleza ilícita de los recursos señalados, y para eso se puede acudir al artículo 400 Bis del Código Penal, donde se entenderá que son producto de una actividad ilícita los recursos, derechos, bienes de cualquier naturaleza cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no puede acreditarse su legítima procedencia.

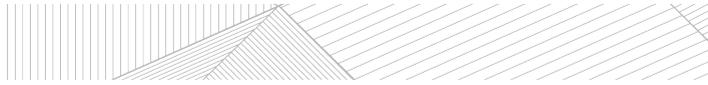
Señaló que se debe comprobar que esos recursos son ilícitos, porque el delito es autónomo en el sentido que persiste y subsiste por sí mismo, además, existe la posibilidad de que los jueces exijan probar el delito autónomo en este caso, el de precedente o el que antecede, porque eso les da el carácter ilícito a los recursos empleados en las elecciones, por lo que aquí puede haber problemas, ya que es el Ministerio Público quien debe demostrar que los recursos son de origen lícito, no así el imputado.

Citó el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se define que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, y también es quien deberá de acreditar la culpabilidad de la persona privada de su libertad.

Las criptomonedas no constituyen un riesgo si, son utilizadas por empresas reguladas, su operación se encuentra prevista en la Ley para Regular Instituciones de Tecnología Financiera, asimismo la estructura del Sistema Preventivo con herramientas como identificación del cliente les brinda mayor confiabilidad. Sin embargo, existe el riesgo de que sean utilizadas por empresas no reguladas y hagan llegar recursos al sistema electoral, no obstante dichas transferencias son detectables a través del sistema preventivo.

Destacó que el problema se puede contribuir a su concepción en el sentido de que sí es detectable, a través de las transferencias del sistema preventivo. Donde las transferencias que van de una cuenta del sistema financiero mexicano a una casa de cambio de criptomonedas, por ejemplo, de entrada y de salida, podría ser detectable.



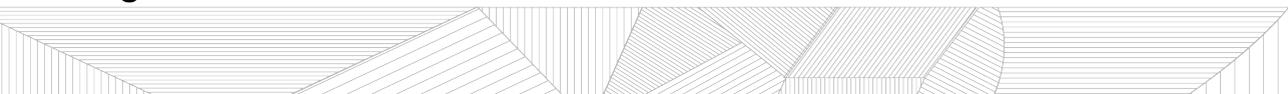


Otra problemática por enfrentar, indicó el ponente, es la valoración económica de los recursos ilícitos, pero que son en especie: ¿cómo valorar una sala masiva que se utiliza para realizar espectáculos, alquilada o arrendada para que ahí se lleve a cabo el evento político? ¿Cómo es la aportación, y en qué magnitud asciende su valor? Señaló que el reto es acreditar ese delito, pero precisamente ante el Tribunal en la etapa de juicio oral, no solamente mediante una vinculación a proceso.

Para terminar su participación y cerrar la mesa, mencionó un elemento importante, que es la recuperación de los activos financieros; se debe explorar cómo recuperar esos recursos, dónde estos se localizan en la actualidad, en qué se gastó o cuál es la huella del dinero que se sigue en esos casos, lo que también implica otro reto; recuperar los recursos de los productos del delito.

Para finalizar, el moderador, maestro Eusebio Sánchez Tejero, director de Información y Blindaje Electoral de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales de la Fiscalía General de la República, realizó un recuento de lo expuesto por los participantes.

- El financiamiento ilícito es un problema de carácter histórico y permea en varias capas de la sociedad y de la política mexicana;
- Después de la década de 1990, se le da apertura al financiamiento a todos los partidos políticos y se empieza a visibilizar el financiamiento ilícito, generando descomposición de la clase política, corrupción, impunidad y la pérdida de los derechos político-electorales de la población mexicana;
- Las formas de financiamiento son vastas, pero se pueden resumir en tres grandes fuentes: el financiamiento público, privado y el proveniente del crimen organizado, que además, diversifica su mercado criminal;
- Son necesarias las acciones de vinculación, entre la Unidad de Inteligencia Financiera, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con las Fiscalías Electorales locales, porque se encuentran muchas dudas y áreas de oportunidad;
- Conforme a los datos expuestos, se calcula que en tres años fueron un billón de pesos destinados para el financiamiento ilícito por medio del

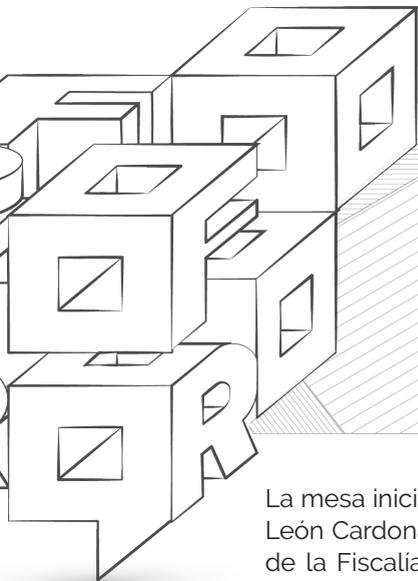


movimiento del dinero en efectivo, debido a la gran economía informal que tenemos y también a las tácticas que tienen los operadores políticos, tanto para las elecciones federales, como para las elecciones locales, y

- Asimismo, podemos observar que adicional al dinero en efectivo se encuentran también las dádivas en especie, los costales con cemento, las despensas, todo este material que se adquiere fuera de las reglas de financiamiento ya dictadas por los institutos electorales locales y por el propio Instituto Nacional Electoral.



A 8 años de la publicación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales
Análisis, Perspectiva y Desafíos



Mesa 4

Fortalecimiento del sistema de procuración de justicia penal electoral

La mesa inició con la participación de la licenciada Alma Elena Sarayth de León Cardona, fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, quien apuntó que, a casi nueve años de la reforma político-electoral de 2014, no ha sido fácil abrir el camino para investigar, perseguir y sancionar las conductas delictivas señaladas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Tanto en la federación, como en el ámbito local, se han librado peleas y se han obtenido algunas victorias, como la incorporación de los artículos 7 Bis, 11 Bis y 20 Bis a dicho ordenamiento legal, sin embargo, aún falta mucho por hacer.

Precisó que, en el caso de la Ciudad de México, no fue, sino hasta diciembre de 2020, es decir, seis años después de la publicación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que se creó la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, en concordancia con el artículo 25 de la misma, que contempla que cada una de las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas debe contar con una fiscalía especializada en delitos electorales.

Agregó que, si bien, hubo muchos casos en los que se generaron fiscalías especializadas desde 2015, estas estaban conformadas, en el mejor de los casos, por la persona titular de la fiscalía y una persona agente del ministerio público. Asimismo, indicó que se pensaba que las fiscalías solo operarían durante los procesos electorales, no obstante, ocho años después, ha quedado claro que llegaron para quedarse.



A 8 años de la publicación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales

Análisis, Perspectiva y Desafíos

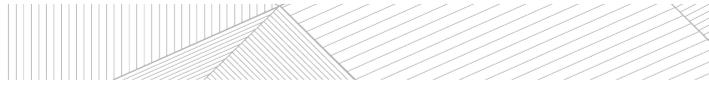
Enseguida recordó algunos asuntos relevantes para la materia penal electoral: el caso Pemexgate, que consistió en un financiamiento del Sindicato de Petróleos Mexicanos a la campaña del candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Francisco Labastida Ochoa; Amigos de Fox, un financiamiento paralelo a lo autorizado para la campaña del candidato presidencial del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Vicente Fox Quesada, por una suma de más de 91 millones de pesos, provenientes de empresas mexicanas de carácter mercantil, del extranjero, del poder legislativo, así como de orígenes desconocidos; el caso Odebrecht, un financiamiento ilícito por una empresa extranjera a la campaña política del candidato presidencial del PRI, Enrique Peña Nieto; y la Operación Safiro, donde se llevó a cabo la utilización de recursos públicos del estado de Chihuahua en favor del PRI.

Al respecto, consideró oportuno cuestionar si, derivado de una exigencia socialmente inaplazable, los partidos políticos deben ser sujetos de responsabilidad penal. Añadió que es impostergable transformar radicalmente la columna vertebral del sistema de responsabilidades de los partidos políticos, la cual debe pasar de la esfera administrativa a la penal, ya que, sumado al financiamiento ilegal, paralelo y acreitado, como en los casos mencionados anteriormente, el dinero que reciben los partidos políticos es insultante en un país con tanta desigualdad y pobreza.

Señaló que el título X, capítulo II, del Código Nacional de Procedimientos Penales, que va de los artículos 421 al 425, contempla un procedimiento especial que permite fincar responsabilidad penal a las personas jurídicas, entre las cuales no se incluye a los partidos políticos, por lo que al día de hoy no es posible sancionarlos penalmente al contar con una naturaleza jurídica distinta que, en su momento, respondió a las exigencias políticas y sociales de la época.

La fiscal especializada precisó que, en el año 1977, se constitucionalizó a los partidos políticos y se les reconoció el carácter de entidades de interés público. De modo que se le confirió al Estado la obligación de asegurar condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar los elementos mínimos necesarios para su acción, destinada a recabar la adhesión ciudadana.



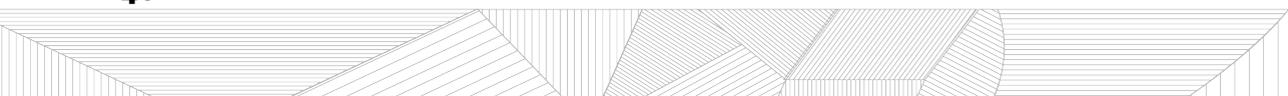


En ese contexto, De León Cardona subrayó la necesidad de crear y diseñar un procedimiento especial que atienda la naturaleza de los partidos políticos, para estar en condiciones de atribuirles responsabilidad penal.

Lo anterior, mediante una reforma a la Ley General en Materia de Delitos Electorales para incluir a los partidos políticos como sujetos activos del delito, lo que sería viable jurídicamente, considerando que estos no tienen el carácter de instituciones estatales y, por tanto, no les aplica la excepción para ejercer acción penal, prevista en el artículo 11 del Código Penal Federal. A esta reforma, desde luego, seguiría la armonización de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos.

Indicó que este procedimiento especial debería considerarse entre el catálogo de delitos respecto de los cuales procedería su inicio, para aquellos en los que el prestigio, el nombre, el posicionamiento político electoral, el logotipo y la estructura partidaria son medios comisivos o bien, cuando el partido político se ve directamente beneficiado, como en el supuesto que prevé el artículo 15 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, el cual, sanciona a quien destine, utilice o reciba aportaciones de procedencia ilícita en favor de alguna opción política. En esos casos, el juez incluso debería tener la facultad para dictar sentencia que revoque el registro del partido político involucrado.

Aunado a lo anterior, explicó que para evitar incurrir en este tipo de conductas, los partidos políticos deberían implementar medidas de prevención de financiamiento ilícito, incluido el lavado de dinero y la simulación de actos financieros, como la elevación de costos de facturas. Asimismo, es importante que los institutos políticos vigilen que sus candidatos y candidatas no incurran en dichos actos, estableciendo un programa de cumplimiento en caso de hacerse acreedores a una sanción, que bien podría pagarse desde la misma prerrogativa que reciben, a semejanza del principio de *culpa in vigilando* o del deber de cuidado de las personas funcionarias partidistas respecto de sus militantes, candidatos, candidatas o simpatizantes directamente asociados o vinculados a las actividades partidarias. Y, desde luego, deberá preverse un mecanismo de recuperación de dichos recursos para el beneficio del Estado.



La fiscal hizo hincapié en la viabilidad de sancionar a los partidos políticos como personas jurídicas y señaló que, entre los retos por superar en materia de financiamiento público de las campañas electorales, se encuentran:

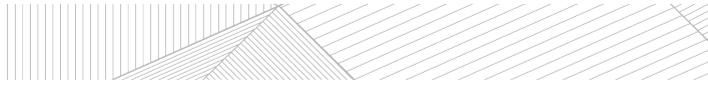
- Fortalecer el sistema de fiscalización y obligar a la utilización del sistema financiero, esto es, la bancarización de los ingresos y egresos de la economía electoral, impidiendo o, al menos, limitando el circulante en efectivo;
- Endurecer las sanciones a los institutos políticos, ya que, de otro modo, al calcular el costo-beneficio, resulta más barato violar la ley porque las multas se sufragan con el propio financiamiento público y hasta en pagos diferidos;
- Exigir criterios consistentes evitando una aplicación diferenciada de la ley, así como
- Ajustar el tope de gastos y reducir los tiempos de las campañas electorales.

Alma Elena Sarayth de León concluyó su participación advirtiendo los factores que juegan en contra del buen funcionamiento de las fiscalías electorales tales como la falta de homologación de su estructura orgánica, la insuficiencia presupuestal, regresiones o impedimentos a su autonomía (como lo fue en el ámbito federal el método de designación), así como la configuración de los tipos penales en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

A continuación, tomó la palabra el maestro Rubén Quintino Zepeda, profesor del Instituto HÉBO, quien se pronunció a favor de una reforma para poder fincar responsabilidad penal a los partidos políticos, ya que estos deben contar con mecanismos de control para prevenir la comisión de delitos, por ejemplo, el peculado electoral.

Expuso que, a partir de la reforma a los artículos 421 al 425 del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2016, se implementó un modelo de imputación para personas morales, lo que implica que pueden ser responsables penalmente por ciertos delitos del orden federal, por ejemplo, el contenido en el artículo 11 Bis del Código Penal Federal.





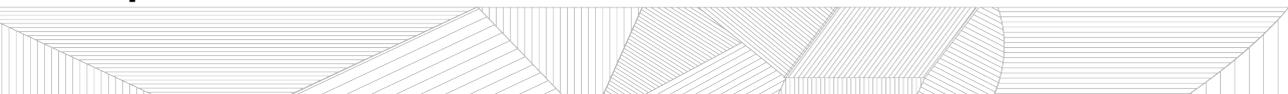
Quintino Zepeda indicó que el modelo de imputación para personas físicas y para personas morales se puede derivar, en principio, de los artículos 30 y 141 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en los cuales se establece que son elementos de la clasificación jurídica para personas físicas y/o morales el tipo penal en grado de ejecución, la forma de intervención, la naturaleza dolosa o culposa de la conducta y, en su caso, la clase de concurso correspondiente.

En este sentido, el maestro Quintino explicó cómo se puede imputar un hecho a una persona moral, para lo cual se necesitan los siguientes criterios normativos del tipo objetivo y subjetivo:

- Identificar a la persona moral, esté constituida o no, como es el caso de personas físicas que aparentan estar constituidas, las cuales también pueden ser imputadas;
- Identificar a una persona física competente, que exprese el sentido de la voluntad de la persona moral, y
- Contar con un hecho típico de referencia, el cual debe estar previsto dentro del catálogo de delitos, debe tener relación directa o indirecta con el giro u objeto social de la persona moral y debe obedecer a la infracción del debido control de la persona moral sobre la persona física competente de que se trate;

La infracción del debido control debe constituir la creación de un riesgo no permitido y que este se concrete en el resultado, mismo que debe pertenecer al fin protector de la norma;

- Determinar si existe dolo o culpa, esto es, el conocimiento del riesgo organizacional o la infracción al deber objetivo de cuidado, respectivamente;
- Conocer el grado de ejecución, es decir, si el hecho se consumó o quedó en tentativa;
- Precisar la forma de intervención de la persona moral como autora o partícipe;
- Indicar si se trata de una acción o una omisión y, de ser el caso, de una omisión simple o de una comisión por omisión, así como
- Definir la clase de concurso de que se trate, en caso de que concurren varios tipos.



Para concluir, Quintino Zepeda indicó que algún día será posible imputar a un partido político en la siguiente clasificación jurídica: "peculado electoral, consumado continuadamente, donde intervino el partido político como autor directo, en forma de acción dolosa."

El desarrollo de la mesa prosiguió con la participación del doctor Rogelio Rueda de León Ordoñez, subcoordinador ejecutivo de la Dirección General Jurídica de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales de la Fiscalía General de la República, quien afirmó que, para fortalecer la procuración de justicia penal electoral, se requiere un análisis de política criminal.

En este sentido, destacó que, en su momento, los programas sociales, la compra de votos y el fraude electoral, conceptos que técnicamente no estaban sustentados en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, generaron un esquema mediático sobre el índice de criminalidad electoral.

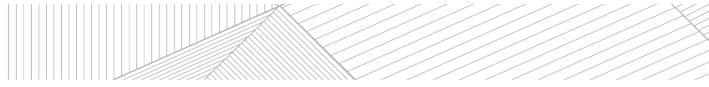
Rueda de León Ordoñez compartió que, durante el proceso electoral del 2018, ante la expectativa del fenómeno de criminalidad que podía generarse durante la jornada electoral, ya que tres meses antes se habían registrado muertes de candidatos y candidatas, Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género y secuestros, había equipos antibombas y caninos en la Fiscalía Electoral, no obstante, la jornada transcurrió sin incidentes graves y la parte mediática se enfocó en las circunstancias técnicas y jurídicas sobre delitos electorales.

Precisó que los delitos electorales tienen un factor mediático y es complicado separar la parte electoral (el fenómeno mediático de criminalidad), de la parte técnica (los datos y elementos probatorios).

Agregó que el sistema democrático se ha fortalecido y en los últimos procesos electorales intermedios ha disminuido el índice de criminalidad sobre delitos electorales a nivel nacional.

El subcoordinador ejecutivo se refirió al artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, relativo al delito de Violencia Política





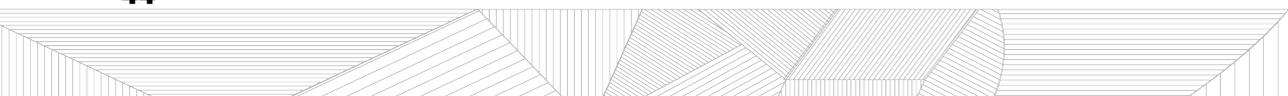
contra las Mujeres en Razón de Género. Al respecto, compartió que como secretario técnico del Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), participó en la elaboración y, posteriormente, en la actualización desde la entonces Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), del Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, documento que se ha conformado como un factor efectivo en el combate de la criminalidad y en el fortalecimiento de los derechos políticos y electorales de las mujeres.

Recordó que son tres las instituciones garantes del sistema democrático en México: el Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales. Lo anterior conlleva que las resoluciones del INE y el TEPJF pueden impactar en la labor de la Fiscalía, no obstante, no se debe de soslayar lo establecido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la literalidad, la analogía y la legalidad en los delitos, de lo cual deriva la autonomía de la Fiscalía.

Rueda de León afirmó que, de acuerdo con su experiencia, las acciones de blindaje electoral funcionan. Si bien es cierto que es necesario revisar y reformar la Ley General en Materia de Delitos Electorales, dado que este ordenamiento legal es muy técnico, la prevención de los delitos electorales funciona y ha sido efectiva.

Concluyó su intervención subrayando que para fortalecer el sistema de justicia penal electoral, en el próximo proceso electoral federal 2023-2024, será necesario apostar a la prevención del delito y al blindaje electoral.

A manera de conclusión, la licenciada Alma Elena Sarayth de León Cardona dijo que, eventualmente, se deberá dar paso a que la responsabilidad penal en materia electoral alcance a los partidos políticos como personas morales, mismos que tendrán que ser representados en el juicio por quien conforme a los estatutos, reglamentos y documentos internos de los propios institutos políticos tenga la capacidad jurídica.



Por su parte, el doctor Rubén Quintino Zepeda se refirió al concepto de conducta y a la clasificación del hecho. Respecto del primer punto, señaló que, anteriormente, la conducta era un movimiento corporal voluntario. Sin embargo, en el nuevo sistema de imputación, conforme a lo dispuesto por el artículo 405 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la conducta ya no se estudia fuera del tipo penal, sino que queda subsumida dentro del mismo y se conforma como un elemento objetivo. Añadió que la capacidad de conducta que tiene una persona moral es la capacidad de organización, mientras que para una persona física es la voluntad.

Al referirse a la clasificación del hecho, Quintino Zepeda afirmó que, en el nuevo sistema de justicia penal, esta sustituye al cuerpo del delito y a la probable responsabilidad. Actualmente, los elementos con los que se puede clasificar un hecho son el tipo penal, el grado de ejecución, la forma de intervención, la naturaleza dolosa o culposa de la conducta y la clase de concurso, si concurrieran varios tipos. Es decir, son los mismos elementos que se necesitan para clasificar el hecho en el fuero común, en el fuero federal e incluso en el fuero militar. Y de igual manera, son los mismos elementos para personas físicas y personas morales.

A su vez, el doctor Rogelio Rueda de León concluyó su participación con tres recomendaciones: 1) observar las circunstancias de criminalidad durante el desarrollo de las jornadas electorales de 2023 y 2024; 2) seguir fortaleciendo la prevención del delito, principalmente mediante las acciones de blindaje electoral, con enfoque en lo establecido por el artículo 134 constitucional y, 3) ante la premura del proceso electoral 2023-2024, postergar la reforma a la Ley General en Materia de Delitos Electorales sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos como personas morales. No obstante, sobre este último punto, consideró importante analizar la Ley General de Partidos Políticos, en donde se podrían detectar posibles conductas ilícitas e identificar si impactan en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Finalmente, el moderador, el licenciado Daniel García Bárcenas, agente del Ministerio Público de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales del Estado de México, subrayó la necesidad de adecuar la legislación electoral al contexto actual en el cual la tecnología tiene un



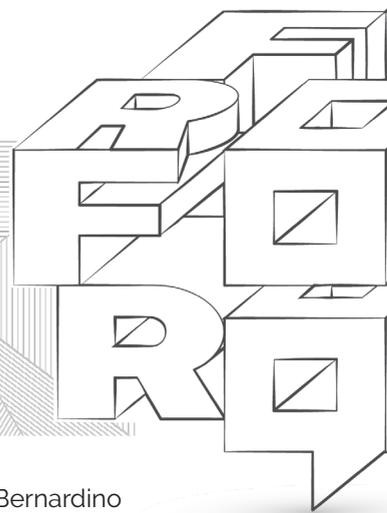
papel preponderante, especialmente por la comisión de delitos a través de las redes sociales en los que las personas agentes del ministerio público carecen de elementos suficientes para poder iniciar carpetas de investigación.



A 8 años de la publicación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales
Análisis, Perspectiva y Desafíos

Mesa 5

Prospectiva del proceso electoral federal 2023-2024 frente al panorama delictivo electoral



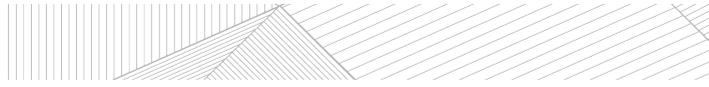
La quinta y última mesa contó con la presencia del doctor Bernardino Esparza Martínez, profesor investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) y especialista en Derecho Electoral, quien, al reflexionar sobre los retos de cara a la elección federal 2023-2024, expresó que hay que cuestionarse quiénes son los actores políticos y cuáles son las prácticas que constituyen un delito electoral. Asimismo, subrayó la importancia de comprender los conceptos de Derecho Electoral y Derecho Penal Electoral, así como el vínculo entre ambas disciplinas.

Apuntó que, para el proceso electoral federal 2023-2024, se presentarán alrededor de 5 mil 024 candidaturas de diputaciones federales y senadurías, de las cuales, derivado de la reforma político-electoral de 2014, un número significativo, donde buscarán la reelección, lo cual, considerando los recursos a los que tienen acceso en el ejercicio de su cargo, dificultará las tareas de fiscalización. En este sentido, propuso considerar la inclusión de dicho supuesto en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Adicionalmente, señaló que, con motivo de los procesos electorales locales 2023-2024, en los estados de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Ciudad de México se renovarán gubernaturas y jefatura de gobierno, así como, en 31 entidades federativas se elegirán diputaciones locales, ayuntamientos, alcaldías y juntas municipales.

Esparza Martínez explicó que la creación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales data del año 2014 y que, entre las prácticas que se tipifican en la misma y que, desafortunadamente, se presentan con frecuencia durante el desarrollo de los procesos electorales, se





encuentran: impedir la instalación de casillas, votar más de una vez en una misma elección, violar el derecho a votar en secreto, falsificar documentos electorales, favorecer el uso de recursos públicos en favor de alguna opción política, entre otras.

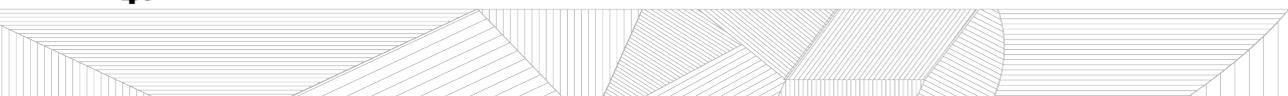
Añadió que los delitos electorales se presentan en todas las etapas de los procesos electorales e, incluso, en cualquier tiempo. No obstante, durante la jornada electoral, de manera específica, a partir del momento en que se inicia el desarrollo de la votación y hasta que se cierran las casillas, es cuando aumenta la comisión de este tipo de conductas y cuando se presenta el mayor número de denuncias.

Al respecto, consideró necesario analizar si se requiere actualizar los tipos penales establecidos en dicho ordenamiento legal, o bien, si se necesita introducir nuevos, ya que en cada elección se presentan nuevas conductas delictivas.

El catedrático mencionó que los delitos electorales han tenido una evolución importante, desde que se encontraban plasmados en el Código Penal y tras las reformas de 1994, 1996 y 2014. Asimismo, recordó que, en el ámbito federal, desde el punto de vista constitucional, se han efectuado alrededor de 24 reformas político-electorales profundas, entre 1917 y 2018.

Finalmente, al reflexionar sobre las conductas delictivas que son aptas para ser tratadas exclusivamente como faltas administrativas, Esparza Martínez advirtió que algunos de los delitos contenidos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, se encuentran como infracciones en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales o, incluso, fueron retomados de faltas administrativas establecidas en el actualmente abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Explicó que existen conductas que podrían ser derogadas y retomadas únicamente como infracciones en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, tales como las plasmadas en los artículos 12 y 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales. La primera, que sanciona con la suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años,



a quienes, habiendo sido electos a un cargo de elección popular, no se presenten, sin causa justificada, a desempeñar el cargo; y, la segunda, que impone de cien hasta quinientos días multa a los ministros de culto religioso que presionen el sentido del voto o induzcan expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por una opción política.

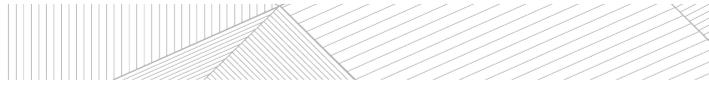
Por otra parte, el doctor Octael Nieto Vázquez, consultor en materia electoral, se refirió al Proyecto de Integridad Electoral, el cual, dijo, aborda tres preguntas: 1) ¿cómo y cuándo fracasan las elecciones a lo largo de un ciclo electoral?, 2) ¿cuáles son las consecuencias de las elecciones fallidas, por ejemplo, para la seguridad, la accesibilidad y la confianza? Y, 3) ¿qué se puede hacer para mitigar estos problemas, con base en la evidencia académica?

Para responder a dichas interrogantes, el Proyecto de Integridad Electoral desarrolló un *ranking* conformado por 11 indicadores:

- las leyes electorales;
- los procedimientos electorales;
- la redistribución;
- la capacidad de los votantes para registrarse a un padrón;
- la libertad de los partidos políticos y personas candidatas para postularse a los cargos de elección popular;
- la capacidad de los partidos políticos y personas candidatas para comunicar sus mensajes a la ciudadanía durante las campañas;
- el financiamiento de los partidos políticos y personas candidatas;
- el proceso de votación;
- el conteo de votos;
- los resultados de las elecciones, y
- las autoridades electorales.

En dicho *ranking*, en la región de las Américas, México se encuentra más cerca de Nicaragua que Costa Rica y Uruguay, países que históricamente se han destacado por la ausencia de conflictos en materia electoral. Asimismo, en comparación con las regiones del noroeste, centro y oriente de Europa, Asia Pacífico, Medio Oriente y norte de África, así como el





resto del continente africano, México se sitúa muy por debajo de Corea, de Australia y de Japón. No obstante, no se encuentra tan lejano de democracias consolidadas como el Reino Unido y Estados Unidos.

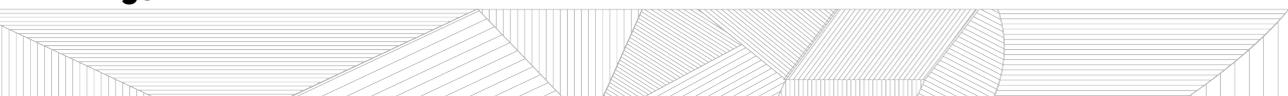
Respecto al posicionamiento de México en el *ranking* de Integridad Electoral, Nieto Vázquez identificó dos principales desafíos: la creciente violencia electoral y la compra de votos (clientelismo).

Por lo que concierne a la violencia electoral, el ponente indicó que este fenómeno ha sido parte de la coyuntura política, al menos desde 2015. Derivado de ello, personas candidatas se han abstenido de participar en las contiendas y un sinnúmero de votantes, por temor a la inseguridad, han decidido no salir a las urnas. En otras palabras, desde el punto de vista de la comunidad internacional, la oleada de violencia ha tenido un impacto directo en la libertad política.

En cuanto al clientelismo, a diferencia de otros países en los que no existe normatividad que prohíba el uso de recursos públicos en tiempos electorales, en México existe una normatividad y un respaldo institucional que se ha traducido en las estrategias de blindaje electoral en las fiscalías electorales. Sin embargo, las prácticas clientelares presentadas en las elecciones federales de 2012 no distaron de las observadas durante el proceso electoral federal de 2018, por lo que el gran desafío no solo es el clientelismo electoral, sino también la creación de estrategias contra la compra de votos.

Finalmente, y referente a este último punto, Nieto Vázquez presentó un comparativo de las tipificaciones penales de la compra de votos en las legislaciones tanto de América Latina como del Caribe, con base en las conductas sancionadas, las recompensas, los objetivos del soborno, los agentes castigados, los tipos de interacciones y los tiempos del intercambio. De acuerdo con el mismo, México no tiene una clasificación del tipo penal de la compra de voto considerada como robusta.

El desarrollo de la mesa continuó con la participación del maestro Juan Carlos Sánchez Magallán, catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien manifestó que, en



México, anteriormente las elecciones eran omnimodas, egocentristas y hechas por los propios gobernantes. No obstante, en la actualidad, derivado de la creación de la Secretaría de la Contraloría, del Tribunal de lo Contencioso Electoral y del Instituto Federal Electoral, que posteriormente se convertirían en la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Nacional Electoral, respectivamente, existe un sistema de pesos y contrapesos garantizado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

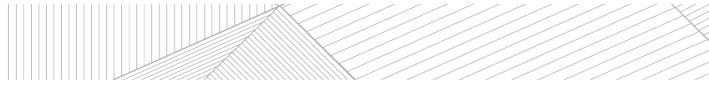
Al referirse sobre la polarización en el país, afirmó que se requiere de un esfuerzo extraordinario por parte de las y los mexicanos, desde todos los ámbitos, incluyendo la academia, la docencia y la judicatura, debido a que se puede complicar el entorno nacional. Indicó que México cuenta con una buena democracia, con buenas elecciones, con buenos sistemas de denuncia e incluso con espléndidas instituciones, sin embargo, aún queda mucho por hacer.

En este sentido, el catedrático señaló que el partido en el poder ya comenzó con el proceso de auscultación, de selección y de análisis de las personas que participarán como candidatas en el proceso electoral 2023-2024, en el que habrán de acudir a las urnas más de 93 millones de mexicanos. Añadió que ante esta suerte de elecciones anticipadas no hay "piso parejo" y se observa el uso de recursos públicos de manera abusiva, la colocación de espectaculares y la pinta de bardas.

Celebró que la Fiscalía Especializada concentra sus esfuerzos en la prevención, en la investigación y en la persecución de todas las conductas delictivas electorales y realiza acciones de blindaje electoral para prevenir el uso de programas sociales con fines electorales, no obstante, dichas conductas se siguen observando en el ámbito municipal, por lo que instó a mirar más allá de los grandes entes urbanos.

El maestro Juan Carlos Sánchez Magallán concluyó su participación invitando a las y los presentes a buscar equilibrios que permitan llegar a acuerdos con todas las fuerzas políticas, así como a blindar las elecciones para generar confianza y que los controles que existan sean verdaderos.





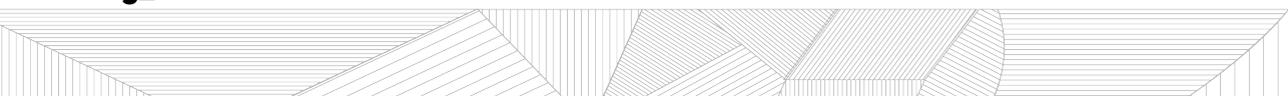
Por último, el maestro Ernesto López Hernández, Fiscal Electoral del estado de Chiapas, se refirió a los retos que afrontarán las fiscalías electorales en el próximo proceso electoral 2023-2024, desde su perspectiva y experiencia durante el proceso electoral local 2021, en el que se renovaron los cargos de diputaciones locales y ayuntamientos.

Al respecto, expuso que, durante 2018, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales del estado de Chiapas inició aproximadamente 800 expedientes con motivo del proceso electoral local de dicho año. Sin embargo, ninguno de esos expedientes fue judicializado. Posteriormente, en el 2021, la Fiscalía comenzó el mismo promedio de expedientes, de los cuales logró judicializar 11.

El fiscal electoral consideró que el bajo porcentaje de judicializaciones se debe, en parte, a que los integrantes de los partidos políticos no tienen claro cuál es la función y la naturaleza de las fiscalías electorales, ya que sus intenciones al presentar las denuncias se centran en los resultados y en la validez de la elección. Es así como, durante la jornada electoral y después de esta, es cuando más se incrementa el número de denuncias, porque con ello los funcionarios partidistas pretenden motivar la nulidad de la elección. Sin embargo, desconocen que las fiscalías no se encuentran sujetas a los plazos específicos que establece la legislación electoral.

En este sentido, López Hernández explicó que los tribunales electorales se encargan de calificar la legalidad de la elección, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, el juicio de nulidad, el juicio de inconformidad y el recurso de apelación contra los actos de los Organismos Públicos Locales Electorales. Mientras que, las autoridades administrativas electorales, tienen a su cargo las acciones enmarcadas en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, la organización y el desarrollo del proceso electoral.

Por su parte, las actividades de las fiscalías especializadas en delitos electorales no se encuentran en el ámbito específico de la normativa electoral, es decir, en la calificación legal o en la validez de las elecciones.



Éstas se rigen bajo el Código Nacional de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal.

Posteriormente, al referirse a la colaboración interinstitucional con el Instituto Nacional Electoral, narró que al ejercer la acción penal en dos expedientes relativos a la destrucción de paquetes y documentación electoral, mismos que derivaron en la nulidad de la elección ordinaria y la convocatoria de una elección extraordinaria, se solicitó al Instituto, a través de la Dirección del Registro Federal de Electores, el domicilio de las personas funcionarias de mesa directiva de las casillas en donde ocurrieron los hechos, para efectos de poder entrevistarlos.

El Instituto Nacional Electoral respondió a la petición con los nombres de las personas funcionarias de mesa directiva y no así con más información, argumentando que, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no es posible aportar datos contenidos en el Padrón Electoral.

Explicó que dicho caso resulta contrario a la reciente resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la cual ordenó a la Fiscalía General de la República entregar información a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral sobre una carpeta de investigación, para efectos de que dicha Unidad cumpla con sus funciones. Ello, a pesar de no formar parte de la investigación, como ofendida o imputada, así como del principio de reserva en la investigación.

El fiscal electoral declaró que los procedimientos ordinario y especial sancionador son una variante del derecho penal, es decir, del *ius puniendi* que es la facultad que tiene el Estado para sancionar. Incluso la jurisprudencia al respecto señala que los principios rectores del derecho penal son aplicables al procedimiento administrativo sancionador porque este es una variante del derecho punitivo.

Derivado de lo anterior, el ponente consideró fortalecer la colaboración interinstitucional con las autoridades jurisdiccionales como uno de los grandes retos de las fiscalías especializadas en delitos electorales.



Finalmente, López Hernández citó un asunto en el que se ejerció la acción penal contra un presidente municipal que cometió Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género en perjuicio de unas regidoras, quienes también presentaron una queja ante el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, así como un juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía ante el Tribunal Electoral del Estado.

Destacó que la Fiscalía acudió al Congreso del Estado para solicitar la declaración de procedencia y separar de su cargo al presidente municipal y así estar en posibilidades de llevar el caso ante el Juzgado de Control. Asimismo, a pesar de existir una medida de protección emitida por el Tribunal Electoral y una orden de aprehensión emitida por el Juzgado, el presidente municipal encerró en su despacho a las regidoras cuando estas acudieron a presentar un oficio, por lo que la Fiscalía solicitó al juez la prisión preventiva justificada como medida cautelar, misma que fue concedida por la juez.

Para finalizar, la doctora Ruth Karina Andraca Huerta, coordinadora de investigación y encargada de despacho de la Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos Electorales del estado de Puebla y moderadora de la mesa, hizo una recapitulación de los temas abordados en la mesa y dio pasó a una ronda de conclusiones.

Primeramente, el maestro Juan Carlos Sánchez Magallán destacó que la legislación en materia de delitos electorales, promulgada en 1996 y reformada en más de 23 ocasiones, tiene como objetivo principal prevenir y sancionar la comisión de este tipo de conductas durante los procesos electorales en el país. Dicho ordenamiento legal busca garantizar elecciones libres y equitativas, sin influencias y sin presiones, lo que es fundamental para la consolidación de la democracia en nuestro país. Asimismo, tiene como finalidad tutelar los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Sin embargo, a pesar de que la legislación en materia de delitos electorales existe desde hace más de 20 años, todavía existen muchos desafíos para su aplicación efectiva. La impunidad, la corrupción y las influencias políticas, siguen siendo una realidad en nuestro país y son factores que interfieren en la investigación y sanción de los delitos electorales.



Enseguida, el doctor Bernardino Esparza Martínez expuso que los delitos electorales existían desde 1812, desde entonces ya se hablaba de soborno. Consideró que los delitos electorales van a seguir presentándose, por lo que es importante aplicar efectivamente la ley. De ahí la importancia de comprender el derecho electoral, el derecho penal electoral y el vínculo entre ambas disciplinas.

Por su parte, el doctor Octael Nieto Vázquez vislumbró que tal y como lo ha señalado la comunidad internacional en las últimas misiones de observación electoral, México no escapará a una alta división para el proceso electoral federal 2023-2024, la cual, en combinación con los altos índices de violencia, pueden resultar de un impacto mayor.

Asimismo, Nieto Vázquez identificó como uno de los desafíos de las fiscalías electorales y de los OPLES, el desarrollo de estrategias para evitar las malas prácticas durante los procesos electorales, sin caer en la manufactura de leyes. Sobre ello, mencionó el caso de Panamá, en donde una comisión en la que están incluidas las organizaciones civiles, los órganos legislativos y las fuerzas políticas, se reúne después de las elecciones a discutir los resultados de estas, no obstante, los trabajos de esta comisión se han traducido en la manufactura de leyes.

Nieto Vázquez prosiguió afirmando que la violencia y específicamente la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, se previenen, no se castigan. Señaló que los mecanismos institucionales desarrollados en México son estrictamente reactivos y consideró que estrategias de carácter más proactivo son una deuda para las mujeres que se dedican a la política.

De la misma forma, al referirse a la corrupción y al financiamiento ilícito de los partidos políticos, indicó que este tema no es exclusivo de México, ya que también, con distintos matices y distintas vertientes, lo están enfrentando otras democracias consolidadas.

Por último, el maestro Ernesto López Hernández consideró necesario analizar la incorporación de la promoción personalizada en el catálogo de conductas tipificadas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales,



la cual está prohibida por el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior derivado de que, particularmente en Chiapas, se han iniciado procedimientos administrativos por estos hechos y no hay sanción, ya que la autoridad administrativa resuelve dar vista al superior para que determine lo que en derecho corresponda.

Afirmó que dicha conducta es equiparable al fraude electoral, ya que, el fraude en sí se trata de actos simulados, es decir, de actos que en apariencia son acordes a la ley, sin embargo, al realizarlos se transgrede alguna normatividad. En este sentido, a través de los actos de simulación en los que se promueve o se pretende promover la imagen o el nombre de las personas servidoras públicas, con el fin de obtener beneficios en un proceso electoral inmediato, se vulneran los principios rectores del derecho electoral.

Finalmente, hizo un llamado a realizar una propuesta conjunta al Instituto Nacional Electoral respecto de la contestación en la que limita la entrega de información ante los requerimientos de los ministerios públicos del fuero federal y local.

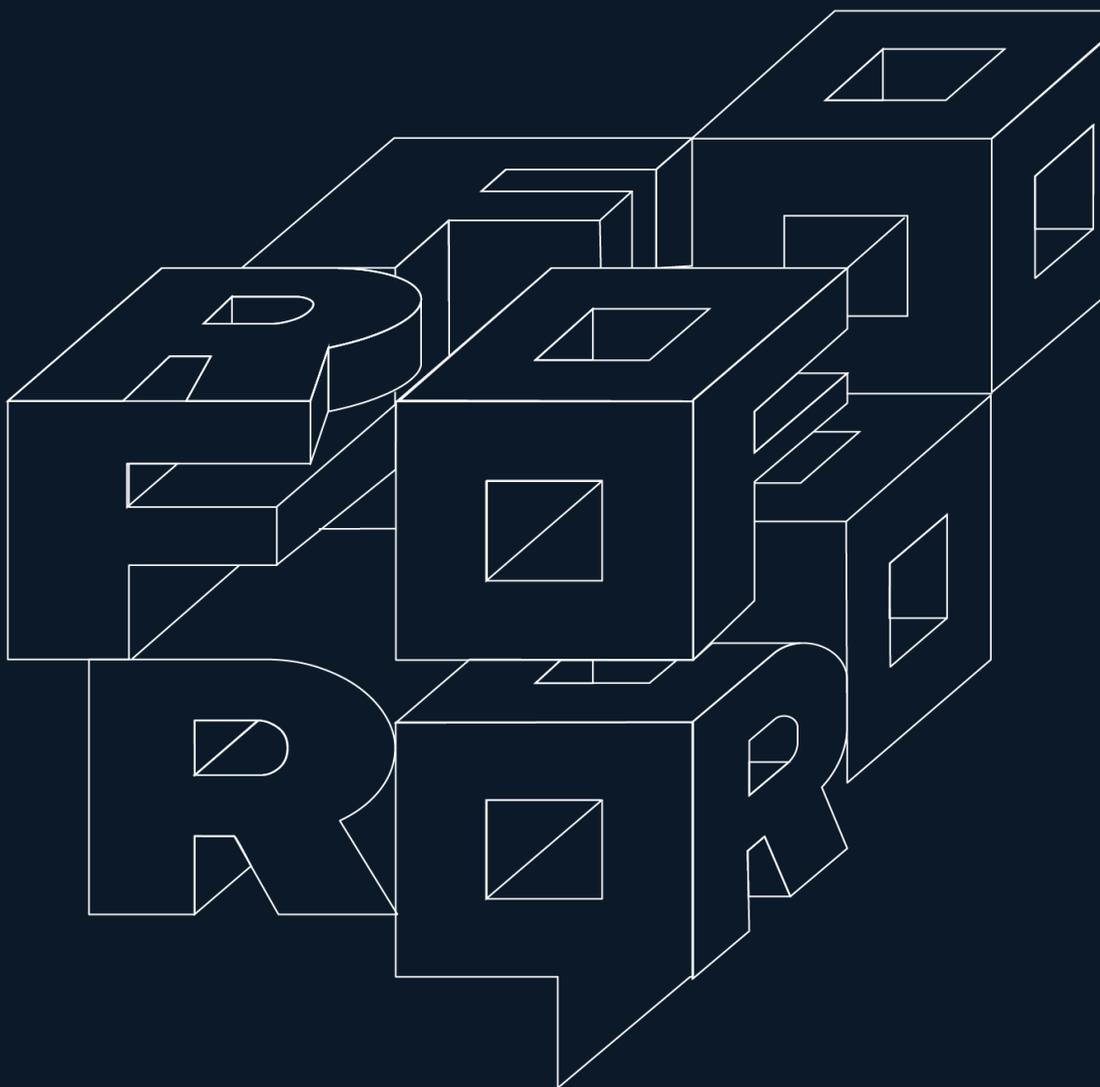


A 8 años de la publicación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales
Análisis, Perspectiva y Desafíos

CONCLUSIONES

La presentación de las conclusiones estuvo a cargo de la maestra María de los Ángeles Lozano Mac Donald, subcoordinadora ejecutiva de la Dirección General de Política Criminal y Vinculación en Materia Delitos Electorales, y del licenciado Daniel Díaz Cuervas, subcoordinador ejecutivo de la Dirección General Jurídica de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales de la Fiscalía General de la República.

De manera general, se presentaron las siguientes conclusiones:





Inauguración

- Los actos que constituyen el fraude electoral se encuentran fragmentados en la legislación electoral, algunos como faltas administrativas y los más graves como delitos electorales.
- En abril del año 2014 surge la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), ordenamiento que sanciona la compra de votos, el acarreo de votantes, la alteración al Registro Federal de Electores y, en general, los actos que vulneran el adecuado desarrollo de la función pública electoral.
- A casi 30 años de existencia, la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) ha tenido resultados importantes, poco conocidos; esto se debe, entre otros factores, a la complejidad de los delitos, así como a que las personas litigantes no realizan el seguimiento necesario a las denuncias una vez concluidos los procesos electorales.

Mesa 1

Evaluación de la Fiscalía Electoral y de la normatividad penal aplicable a 28 años de su creación

- Se requiere que la ciudadanía conozca de las formas y canales de comunicación para poder denunciar los delitos electorales de manera correcta, así como dar seguimiento a sus denuncias, por lo que hay que focalizar los esfuerzos en estrategias institucionales de enseñanza y difusión de la cultura de la denuncia.
- Es importante capacitar a las personas operadoras



del Sistema de Justicia Penal, desde el primer respondiente hasta las personas juzgadas.

- Nos encontramos ante una posible desconfianza y polarización en los siguientes procesos electorales, y esta tendencia seguirá al alza en el corto plazo.
- Existe una problemática en la aplicación de la prisión preventiva oficiosa. Se ha establecido un control de convencionalidad, consecuencia de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) contra el Estado Mexicano, para que al momento de imponer la prisión preventiva oficiosa se desarrolle un juicio de proporcionalidad, de tal suerte que esta se aplique excepcionalmente y sea respetado el derecho a la presunción de inocencia.
- Es necesario trabajar de manera conjunta con el Poder Judicial para homologar criterios tanto en el ámbito federal como en el ámbito local.
- Se requiere de modificaciones a la ley penal electoral, con el objeto de incorporar verbos rectores y figuras tales como candidatos independientes, así como la creación de herramientas especializadas en investigación en la materia.

Mesa 2

Política criminal sobre la incidencia delictiva electoral nacional

- A pesar de que el artículo 20, apartado B, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece la imposición de medidas cautelares ante la puesta en libertad de las personas imputadas posterior a dos años de prolongación de la prisión preventiva oficiosa, aún no se aplican dichas medidas.





- En 2019 se duplicó el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa; ahí se anexa el uso de programas sociales con fines electorales, el huachicoleo, entre otros, aumentando como consecuencia la población penitenciaria, en contradicción con lo estipulado en los objetivos del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, cuya implementación duró desde 2008 hasta 2016.
- Se han reportado casos de amenazas y de represalias contra personas operadoras del Sistema de Justicia Penal, quienes solicitan o autorizan prisión preventiva en determinados casos. Se requiere poner atención a estos casos para plantear estrategias contra las causas y consecuencias de estos y así prevenirlos.
- Es preciso realizar esfuerzos interinstitucionales, a efecto de valorar la sustitución de la prisión preventiva oficiosa por la prisión preventiva justificada, en el supuesto de la utilización de programas sociales con fines electorales, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 19 de la Constitución Política.
- La inclusión en la Ley General en Materia de Delitos Electorales de la comisión de conductas constitutivas de un delito electoral ejecutadas en el extranjero por personas funcionarias, candidatas y ciudadanas, deberá ser objeto de discusión en el mediano plazo.
- Las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión del Proceso (UMECAS) son las células operadoras del Sistema de Justicia Penal encargadas de establecer el riesgo de que, a una persona imputada, de acuerdo con la legislación vigente, se le determine la medida cautelar con base en la información arrojada en su análisis de riesgo. Otorgan a la persona juzgadora la justificación para la solicitud de la prisión preventiva, o su alternativa. Por lo que, si no es posible fortalecerlas con el objetivo



de llevar a cabo análisis de riesgo que garanticen tanto los derechos de la víctima como de la persona imputada y respeten su derecho inalienable a la presunción de inocencia, no se podrán retirar las medidas de prisión preventiva, que es lo que se busca en pro de una eficiencia institucional.

- Desafortunadamente, las condiciones actuales impiden retirar la figura de prisión preventiva oficiosa. Como alternativa, se propone consolidar el SJPA, y una vez concretado, revisar el catálogo de delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa.
- El delito electoral relacionado con el Registro Federal de Electores es el más denunciado ante la Fiscalía Especializada. Sin embargo, en la mayoría de los casos de alteración a dicho registro, a las listas nominales y a las credenciales de elector, no hay elementos claros al momento de judicializarlos.
- Resulta imprescindible no perder de vista que, en los artículos 8 y 13 de la LGMDE, el bien jurídico que se busca proteger es la certeza de la elección. Lo anterior, toda vez que, siendo el padrón electoral un recurso de carácter intangible, no es posible siquiera adoptarlo como dato de prueba, debido a que el padrón electoral es una gran base de datos integrada, entre otros elementos, por documentos físicos y datos biométricos, divididos en diversos clústeres.
- En materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, las personas juzgadoras analizan qué es lo que se afecta y los medios probatorios, por lo que los operadores del Sistema de Justicia Penal no solo deben probar en materia de delitos electorales, también se deben probar restricciones, amenazas, intimidaciones, impedimentos, coacciones, estereotipos, discriminación, acoso laboral, violencia física, entre otros elementos.





- Existe una especial dificultad en materia probatoria en la fracción XIV del artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, ya que se tienen que acreditar los medios comisivos, pudiendo ser estos materiales o digitales, así como los limitantes de la libertad de expresión y la reiteración.
- Las dificultades de la operacionalización de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género radican en la confusión sobre el concepto mismo de esta conducta, puesto que no hay consenso coloquial sobre lo que significa este término; es un concepto muy reciente, que al día de hoy ya está siendo politizado, y en ocasiones se usa como herramienta de lucha política para lograr candidaturas.

Mesa 3

El financiamiento ilícito en los procesos electorales como delito electoral

- Los mecanismos de financiamiento ilícito tienen grandes y serias consecuencias de tipo político-social, tales como la delincuencia organizada y el surgimiento de operaciones de procedencia ilícita, las cuales van dirigidas a financiar campañas políticas durante los procesos electorales.
- El delito mayormente relacionado con el lavado de dinero es el contemplado por el artículo 15 de la Ley General en materia de Delitos Electorales (LGMDE), por lo que hay un vínculo de este ordenamiento jurídico con la delincuencia organizada, derivado del uso de recursos.
- Para acreditar estos delitos, es preciso trabajar de manera coordinada con otras instituciones, como la



Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

- Es preciso determinar la naturaleza de los delitos relacionados con el financiamiento ilícito en los procesos electorales, ya que este tipo de conductas pueden ser de corte financiero o administrativo. En este sentido, el delito señalado en el artículo 15 de la LGMDE, es de corte administrativo.
- Se necesita mejorar la coordinación entre las autoridades electoral y financiera, así como fomentar la participación de otras instituciones que puedan aportar información técnica, ello para fortalecer la investigación electoral.
- La UIF trabaja desde dos vías: la reactiva, en donde se resuelven los medios de impugnación y se elaboran notas de inteligencia para apoyo de estos procedimientos; y la proactiva, en donde los sujetos obligados de sistemas financieros de bancos, arrendadoras, entre otros, entregan información derivada de operaciones sospechosas y apoyan a la materia electoral haciendo bloqueos de cuentas, entre otros mecanismos aplicados.
- Los grupos delincuenciales tienen poco temor de ser sancionados, ya que existe un vacío de planeación y ejecución de políticas públicas desde el ámbito penal-electoral. La delincuencia va dos pasos delante de las instituciones, por lo que es preciso identificar los modelos que utilizan para lavar dinero.
- Es importante que las solicitudes se realicen debidamente para contar con información más certera, y con ello contar con parámetros para identificar conductas delictivas y, de ser el caso, notificar a la UIF.





Mesa 4

Fortalecimiento del sistema de procuración de justicia penal electoral

- A casi 9 años de la expedición de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, existen algunos avances, tales como la adición de los artículos 7 Bis, 11 Bis y 20 Bis; no obstante, aún falta mucho camino por recorrer.
- Respecto al artículo 25 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, el cual establece la existencia de Fiscalías Especializadas en la investigación y persecución de los delitos electorales en cada una de las Entidades Federativas, se pensaba que éstas solo operarían durante los procesos electorales; sin embargo, ha quedado claro que llegaron para quedarse.
- Se requiere transformar el sistema de responsabilidades de los partidos políticos para que las sanciones a los institutos políticos pasen de la esfera administrativa a la penal. Al respecto, destaca que a los partidos políticos no les aplica la excepción para ejercer acción penal prevista en el artículo 11 del Código Penal Federal, por lo que sería viable incluir a los partidos políticos como sujetos activos del delito.
- Cuando el prestigio, el nombre, el logotipo y la estructura del partido político son medio comisivo, o bien cuando el partido político se ve directamente beneficiado por el delito, como sucede en los casos de financiamiento ilícito, el juez debería estar facultado para retirar el registro.
- Se requiere plantear la homologación de las fiscalías electorales locales, en lo que respecta a su estructura orgánica.



- Es preciso contemplar la armonización de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, para que los partidos políticos implementen medidas de prevención de financiamiento ilícito, de lavado de dinero y de alteración de facturas; lo anterior, con el objeto de prever un mecanismo de recuperación de bienes por parte del Estado, y para que se obligue a la utilización del sistema financiero y se consolide la bancarización de toda la economía electoral.
- A través del decreto de reforma, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2016, se creó un modelo de imputación para todo el país, que permite que las personas morales puedan considerarse penalmente responsables por delitos del fuero federal.
- En este sentido, se han instrumentado mecanismos de control para prevenir delitos considerados como peculado electoral. Un claro ejemplo de esta conducta es el caso de PEMEX, en donde se desviaron recursos de un sindicato a una campaña electoral presidencial.
- La clave para lograr incluir a los partidos políticos como entes sancionables se encuentra en el planteamiento de los conceptos de conducta, delito y clasificación jurídica.
- En cuanto a la conducta, en la materia penal por muchos años se definió como un movimiento corporal voluntario; no obstante, actualmente con un nuevo sistema de imputación, la conducta ya no se estudia fuera del tipo penal, ahora la conducta es un elemento objetivo del mismo y, tratándose de personas morales, está muy cercana a ser un elemento normativo.
- El delito ya no se define con cuatro elementos; actualmente el delito es una definición tripartita:





hablamos de una conducta típica, antijurídica y culpable.

- Por lo que concierne a la clasificación jurídica, ésta sustituye al cuerpo del delito. No se puede ser penalista sin saber clasificar un hecho. Los elementos que se necesitan para clasificar un hecho, los cuales son los mismos para clasificar personas físicas o morales, son el tipo penal, el grado de ejecución, la forma de intervención, la naturaleza dolosa y culposa, así como la clase de concurso.
- Para fortalecer la procuración de justicia es necesario contar con análisis de política criminal.
- Se debe identificar la incidencia delictiva electoral cuando es cometida mediante el uso indebido de los programas sociales. Esta conducta en particular constituye un esquema mediático sobre el índice de criminalidad electoral, como la compra de votos y fraude electoral, conceptos que no estaban sustentados en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.
- Hay circunstancias que no se pueden soslayar de los delitos electorales; tienen un factor mediático, ya que se dividen, por un lado, en la parte electoral en forma mediática de criminalidad y, por otro lado, en la parte técnica.
- Sin duda alguna se ha fortalecido el sistema democrático, a pesar de que aún existen áreas de oportunidad. Actualmente, se dan las circunstancias mínimas para la operación de las acciones de procuración de justicia, y esas se deben tomar en cuenta dentro de sus procesos de fortalecimiento; no obstante que los fraudes electorales han disminuido, la idea es que no existan más.
- A pesar de que la prisión preventiva oficiosa ya puede imponerse en los casos de la utilización de programas sociales con fines electorales, a la



fecha no hay registro de audiencias de control de detención celebradas.

- La evaluación de riesgo es parte fundamental del proceso penal.
- Está demostrado que las estrategias de blindaje electoral impulsadas por las Fiscalías sí funcionan. Se requiere realizar una apuesta a las estrategias de prevención del delito para fortalecer el sistema de justicia penal electoral.
- Debe adecuarse la legislación electoral al contexto actual. En este sentido, se debe solicitar al Congreso de la Unión actualizar la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Mesa 5

Prospectiva del proceso electoral federal 2023-2024 frente al panorama delictivo electoral

- En el proceso electoral federal 2023-2024 se registrarán más de 5 mil candidaturas solamente para la renovación del Congreso de la Unión. Asimismo, en este proceso electoral las personas legisladoras estarán en posibilidades de competir por la reelección, por lo que nos enfrentamos a un posible uso de servicios públicos a los que tienen acceso por el desempeño de su cargo.
- Es necesario valorar la incidencia delictiva en las que se elegirán 31 congresos locales, 1,500 ayuntamientos, 16 alcaldías, 24 juntas municipales y, sobre todo, en las 9 Entidades Federativas en las que se renovarán gubernaturas en el proceso electoral federal 2023-2024.
- Nos enfrentamos a prácticas como impedir la instalación de casillas; votar más de una vez en una



misma elección; violar el derecho a votar en secreto; favorecer el empleo de recursos públicos a favor de alguna opción política, entre otras. Sin embargo, es importante considerar que durante la jornada electoral es donde habrá mayor presencia de delitos electorales.

- La legislación penal electoral ha tenido una evolución importante, desde las conductas contenidas en el Código Penal Federal, hasta actualmente que se encuentran establecidas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales. En el ámbito federal, hemos tenido alrededor de 24 reformas político-electorales de gran calado.
- Por lo que concierne al contenido de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, destaca el caso del artículo 12, el cual impone una sanción de suspensión de los derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos a un cargo de elección popular, no se presenten, sin causa justificada a desempeñar el cargo, dentro del plazo previsto en el ordenamiento jurídico respectivo. En este sentido, es necesario revisar esta disposición para definir, qué se entiende por causa justificada y cuál o cuáles serían estas, así como qué se entiende por derechos políticos y cómo se suspenderían. Incluso, se podría comprobar la posibilidad de derogar este artículo de la legislación penal electoral.
- Se propone el tratamiento de la incidencia penal electoral desde dos aristas novedosas: la primera, desde el punto de vista internacional, teniendo como objeto de estudio al electorado, así como la descripción de la transición conceptual desde las olas de la democratización hacia la integridad internacional; y la segunda, desde el punto de vista de la integridad, esto es, cómo y cuándo fracasan las elecciones, y cuáles son las consecuencias de las



elecciones fallidas en las democracias de países en vías de desarrollo.

- El índice de integridad electoral se presenta como un semáforo dividido en focos rojos, amarillos y verdes. Destaca que México se encuentra en foco amarillo, esto es, cerca de países como Nicaragua; no obstante, si nos comparamos con países como Corea, Australia o Japón, estamos muy por debajo; sin embargo, no tanto de otros como Reino Unido y Estados Unidos.
- Los desafíos por superar en México desde hace más de 10 años son la violencia electoral, el clientelismo y la compra del voto. Respecto al primer desafío, es importante que las autoridades electorales y legislativas evalúen las elecciones en las que, desde 2015, la violencia forma parte de la coyuntura política. En cuanto al clientelismo y la compra de votos, la FISEL y sus homólogas en las entidades federativas tienen el reto de crear estrategias para su prevención.
- La Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género y el fraude electoral se previenen, no se castigan. Los mecanismos de México son reactivos; sin embargo, deberían de ser proactivos.
- Respecto del financiamiento ilícito a los partidos políticos, la manufactura electoral puede verse débil debido a la realización de transferencias en efectivo, aunque esto no es un tema exclusivo de México.
- Los indicios de debilidad institucional pueden afectar la confianza de las personas votantes y de las fuerzas políticas, toda vez que México, aún y con todas las estrategias que ha desarrollado, no ha podido bajar los índices en corrupción política.
- En comparación con procesos electorales anteriores, se han logrado avances en el Estado de derecho, mediante la creación de diversas instituciones.



- Anteriormente, los recursos para llevar a cabo las elecciones se destinaban al Poder Ejecutivo, quien fungía como juez y parte en el proceso electoral. La élite conservaba los recursos, los administraba y los gobernantes en turno eran quienes tomaban las decisiones. Es en la administración del presidente Miguel de la Madrid que se crean instituciones primigenias para el control del erario.
- La corrupción es un problema imperante en el país, existente desde hace siglos, incluso desde la Colonia.
- Vivimos tiempos electorales en donde nos encontramos ante campañas anticipadas, ya que extraoficialmente se dio inicio al proceso electoral federal, por lo que hay mucho por hacer para garantizar el “piso parejo” en las elecciones del 2024.
- Se debe ejercer un mayor control sobre los recursos públicos y sus erogaciones, ello para evitar la colocación de espectaculares, pinta de bardas, entre otros.
- Se requiere visibilizar las acciones de blindaje electoral, así como las actividades para prevenir el financiamiento ilegal y la corrupción en las entidades federativas.
- Los partidos políticos desconocen la legislación electoral local, por lo que requieren capacitación y profesionalización.
- Existe falta de coordinación entre las autoridades electorales federales y locales, en cuanto al intercambio de información para la integración de las carpetas de investigación.
- En los casos de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, las personas servidoras públicas requieren de capacitación, profesionalización y sensibilización sobre el tema, para atender a las víctimas y comenzar a erradicar estas prácticas antidemocráticas.



- Tanto la promoción personalizada, como los actos anticipados de campaña, requieren la creación de una nueva figura penal para sancionarlos de manera efectiva y evitar la simulación existente.
- Se debe realizar una revisión puntual en la LGMDE de aquellas conductas que deben ser consideradas como delitos y aquellas que deben ser tratadas en el ámbito administrativo. Este análisis debe efectuarse desde una perspectiva integral en donde se incluyan los ámbitos social y cultural.





FGR
FISCALÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA

FISEL
Fiscalía Especializada en
Materia de Delitos Electorales



A 8 años de la publicación de la
**Ley General en Materia
de Delitos Electorales**
Análisis, Perspectiva y Desafíos



**Fiscalía Especializada en materia
de Delitos Electorales**



**FiscaliaElectoral_Mex
@FiscaliaElecMx**

Boulevard Adolfo López Mateos # 2836, Col. Tizapán San Ángel,
Alc. Álvaro Obregón, C.P. 01090, Ciudad de México.