



**Fiscalía Especializada en  
materia de Delitos Electorales**



Procurando  
Justicia  
**Penal Electoral**



**FGR**  
FISCALÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA

**FISEL**  
Revista Especializada en  
materia de Delitos Electorales





Revista  
Democracia  
y Delitos  
Electorales



## Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales



Procurando  
Justicia  
**Penal Electoral**



**FGR**  
FISCALIA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA

**FISEL**  
Fiscalía Especializada en  
materia de Delitos Electorales

Revista Democracia y Delitos Electorales. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2025-052314290100-102. Publicado por la Fiscalía General de la República (FGR), con domicilio en Calle Dr. Velasco, número 175, Colonia Doctores, Demarcación Territorial Cuauhtémoc, Código Postal 06720, Ciudad de México.

Impreso por Mova Printing Solutions, S.A de C.V. con domicilio en Calle Lateral Sur Periférico Norte, Número 925, Colonia Parque Industrial Belenes Norte, Código Postal 45130, Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco. Distribuido por la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales o parcial de esta obra, por cualquier medio de publicación conocido o por conocerse, con fines de especulación comercial.

La presente publicación es de distribución gratuita.

FISEL, con domicilio en Boulevard Adolfo López Mateos, número 2836, Colonia Tizapán San Ángel, Alcaldía Álvaro Obregón, Código Postal 01090, Ciudad de México.

Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2025-052314290100-102

Los contenidos de los artículos de la Revista Democracia y Delitos Electorales son responsabilidad única y exclusivamente de los autores, y no representan el punto de vista institucional de la FGR ni de la FISEL.

Se prohíbe la reproducción total.



# Directorio **FGR**

**Dr. Alejandro Gertz Manero**  
Fiscal General de la República

**Mtra. Cristina Fernanda Reséndiz Durruty**  
Fiscal Especial en la Fiscalía de Control Competencial

**Dr. Germán Adolfo Castillo Banuet**  
Titular de la Fiscalía Especializada de Control Regional

**Lic. Alfredo Higuera Bernal**  
Titular de la Fiscalía Especializada en materia de Delincuencia Organizada

**Mtro. Facundo Santillán Julián**  
Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales

**Dra. María de la Luz Mijangos Borja**  
Titular de la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción

**Dra. Sara Irene Herrerías Guerra**  
Titular de la Fiscalía Especializada en materia de Derechos Humanos

**Dra. Leticia Catalina Soto Acosta**  
Titular de la Fiscalía Especializada en Delitos de Violencia contra las Mujeres, Grupos en Situación de Vulnerabilidad y Trata de Personas

**Lic. Adriana Campos López**  
Titular de la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos

**Mtro. Felipe de Jesús Gallo Gutiérrez**  
Titular de la Agencia de Investigación Criminal

**Mtra. Amelia Zetina Pinelo**  
Titular del Órgano Especializado de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias

**Lic. Francisco Santiago Sáenz de Cámara Aguirre**  
Titular de la Oficialía Mayor

**Mtro. Arturo Serrano Meneses**  
Titular del Órgano Interno de Control

# Directorio **FISEL**

**Mtro. Facundo Santillán Julián**

Fiscal Especializado en materia de Delitos Electorales

**Dr. Gerardo García Marroquín**

Fiscal Especial de Delitos Electorales

**Lic. Mario Antonio Domínguez Muñoz**

Fiscal Especial para Asuntos Relevantes o de Alta Complejidad en materia electoral

**Mtra. María Teresa Carrasquedo González**

Jefa de Oficina

**Lic. Maribel Olvera Acevedo**

Titular de la Subunidad Jurídica

**Mtra. María de los Ángeles Lozano Mac Donald**

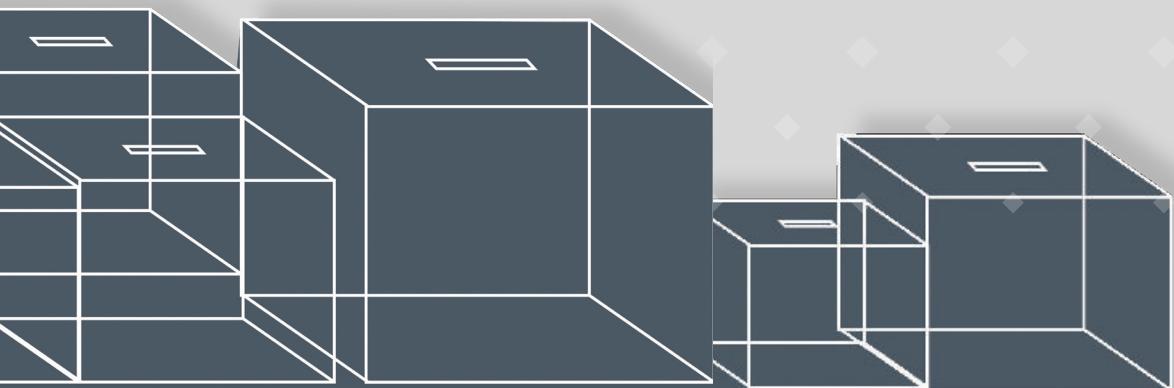
Titular de la Subunidad de Políticas Públicas

**Dr. Rogelio Rueda de León Ordóñez**

Titular de la Subunidad de Amparo

**Lic. Aida González Hurtado**

Coordinadora Administrativa





### **Coordinación General**

María Teresa Carrasquedo González

Mario Antonio Domínguez Muñoz

### **Coordinación Editorial**

María de los Ángeles Lozano Mac Donald

María del Carmen Rodríguez Rico

Mauricio Camacho González

### **Corrección de estilo y cuidado editorial**

Eusebio Sánchez Tejero

Gabriela Ávila Hernández

### **Diseño Editorial**

Juan Carlos Nava Granada

Obed Orduño Reyes

***“La participación activa de la ciudadanía es el pilar de una democracia sana”***

Mtro. José Agustín Ortiz Pinchetti (†)



Ricardo Franco Guzmán  
1994



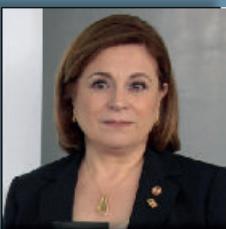
Estuardo M. Bermúdez  
1994-1996



Javier Patiño Camarena  
1996-2001



Maria de los Ángeles Fromow  
2001-2006



Arely Gómez González  
2007-2010



José Luis Vargas Valdez  
2010-2012



Imelda Calvillo Tello  
2012



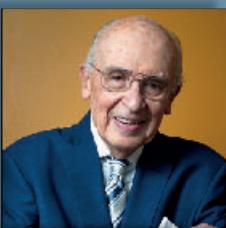
Alfredo Orellana Moyao  
2012-2014



Santiago Nieto Castillo  
2015-2017



Héctor Marcos Díaz  
Santana Costillas  
2017-2018



José Agustín Ortiz Pinchetti (P)  
2019-2024

Facundo Santillán Julián  
2025-

# Presentación

Como profesor universitario, celebro que una institución como la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) conmemore 30 años de existencia. Tuve el privilegio de ser el primer Fiscal Especial y titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) en 1994.

Debo decir con modestia que traté de contribuir a sentar las bases de actuación de la institución mediante el establecimiento de criterios y lineamientos para la investigación de delitos electorales, a través de la emisión del Manual de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1994. En ese manual se propuso la estructura orgánica de la institución con un Coordinador General, Coordinadores de Zona, Directores Generales y Directores de Área para hacer frente a probables conductas delictivas derivadas del proceso electoral de 1994.

La Fiscalía Electoral surgió a propuesta del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) y fue producto del consenso alcanzado por los actores políticos durante la transición democrática de nuestro país. Fue creada por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1994, como Fiscalía Especial, y posteriormente se elevó a rango de Fiscalía Especializada. Durante la gestión del doctor Alejandro Gertz Manero, titular de la Fiscalía General de la República (FGR), la FEPADE cambió su denominación a Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL).

Desde las postrimerías del siglo XX, la procuración de justicia penal electoral ha seguido un camino gradual. Los delitos electorales fueron incorporados al Código Penal Federal en 1990, cuando todavía no se había creado la institución especializada que presidió, lo cual representó un gran reto al carecer de estructura orgánica. Fue hasta 2014, derivado de la reforma constitucional de ese año, que, paralelamente a la creación de la Fiscalía General de la República, la FISEL contó con un marco normativo propio para combatir los delitos electorales: la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Esta edición especial de la revista, conmemorativa de los 30 años de la creación de la Fiscalía, contiene colaboraciones de servidores públicos de la institución sobre diversos temas en materia de procuración de justicia penal electoral.

Con el paso del tiempo la FISEL se ha convertido en un referente de procuración de justicia penal electoral a nivel nacional, lo cual es deseable que se mantenga, sin protagonismo de sus funcionarios, pero sí imprimiéndole eficacia y eficiencia al trabajo desempeñado por su personal ministerial.

Es facultad del constituyente permanente determinar si el marco normativo de la Fiscalía Electoral requiere cambios a la luz del surgimiento de nuevas conductas delictivas que no contempla la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

En sus 30 años de existencia, la FISEL ha participado en 11 procesos electorales federales y ha sido presidida por 12 fiscales quienes le imprimieron su estilo personal y recuerdo en orden cronológico: Estuardo Mario Bermúdez Molina, Javier Patiño Camarena, María de los Ángeles Fromow Rangel, Arely Gómez González, José Luis Vargas Valdez, Imelda Calvillo Tello, Alfredo Orellana Moyao, Santiago Nieto Castillo, Héctor Díaz-Santana Castaños, José Agustín Ortiz Pinchetti, y el actual titular, Facundo Santillán Julián.

**Doctor Ricardo Franco Guzmán**

# Introducción

Nuestro país arrastraba la sombra del "fraude electoral" de 1988. Por eso, fue necesario crear en 1994 una Fiscalía Electoral para atacar este tipo de ilícitos. Gracias al trabajo e impulso del entonces Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo MacGregor, los partidos políticos y los candidatos a la Presidencia suscribieron el "Pacto para la Paz, la Democracia y la Justicia", entre cuyos compromisos destacaba que, para dar mayor garantía de legalidad al proceso electoral, se exploraría la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir los delitos electorales.

El 19 de julio de 1994 nació la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), como parte de la entonces Procuraduría General de la República (PGR), con la misión de investigar y perseguir delitos electorales; sin embargo, fue planeada como otras tantas instituciones de su época, es decir, para no ser efectiva. Así, la actuación de la FEPADE, dirigida por su primer fiscal, el célebre jurista Ricardo Franco Guzmán, fue irrelevante en las elecciones de 1994.

En las siguientes dos décadas, durante los comicios presidenciales de 2000, 2006 y 2012, los resultados de la FEPADE fueron escasos, pasando desapercibida para la ciudadanía; sólo cumplía con un papel simbólico y legitimador, sin verdaderamente sancionar los actos ilícitos relacionados con el ejercicio del voto, como la coacción, la compra de sufragios y otros delitos que amenazaban la integridad de los procesos electorales.

Era difícil que un fiscal electoral se atreviera a romper los límites impuestos por el Estado, dejando expuesto el gran caudal de prácticas ilícitas que se presentaban en las elecciones presidenciales. Esto quedaría evidenciado en los comicios de 2012, cuando el candidato ganador rebasó por 13 veces el tope de gastos de campaña, de acuerdo con informe de la Cámara de Diputados. Lo anterior hizo necesario crear una legislación penal que sancionara a toda persona que cometiera vulneraciones a la función pública. Fue así como el 23 de mayo de 2014 se publicó la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

En esta ley, que sirve de marco a la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL), quedaron tipificadas las conductas más graves en contra del sistema electoral, como la compra de votos y el financiamiento ilícito a las campañas. Ha tenido cambios para ajustarse a las nuevas necesidades, como incorporar los delitos de violencia política contra las mujeres

en razón de género y el uso de programas sociales con fines electorales, conducta que amerita prisión preventiva oficiosa.

Durante este tiempo, la Fiscalía Electoral ha enfrentado grandes dificultades para su adecuado funcionamiento, sumado a que la Ley General en Materia de Delitos Electorales resulta de difícil aplicación derivado de su ambigüedad y mala redacción de los tipos penales; no obstante, ha pasado la prueba de fuego en las elecciones de 2021 y 2024, debido a que las circunstancias son muy diferentes a las de 1994.

Hoy, la FISEL se ha visto reforzada desde 2019 con la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la FGR y, a diferencia del pasado, no ha tenido como adversario al gobierno, sino como un aliado que ha coadyuvado con sus instituciones para garantizar el adecuado funcionamiento de los comicios.

A medida que celebramos estos 30 años de la Fiscalía Electoral, es fundamental mirar hacia el futuro y considerar cómo puede continuar su evolución en un mundo donde las dinámicas políticas y sociales están en constante cambio.

**Mtro. José Agustín Ortiz Pinchetti (†)**

**Fiscal Especializado en materia de Delitos Electorales**

**(2019-2024)**

# Contenido

**19**

**33**

**47**

**61**

Dr. Gerardo  
García Marroquin

**La estrategia de la  
FISEL durante el  
proceso electoral  
2023-2024.  
Acciones y  
resultados del  
despliegue  
ministerial en  
México**

Lic. Maribel  
Olvera Acevedo

**La revolución digital  
y el derecho penal  
electoral**

Dr. Rogelio Rueda  
de León Ordóñez

**La credencial para  
votar; su alteración  
enfocada a una  
política criminal**

Lic. Juan Manuel  
Martínez García

**Delitos  
electorales y  
la evolución  
del derecho  
electoral**

# Procurando Justicia **Penal Electoral**

**75**

Lic. Meredith  
González Acevedo

Es necesaria una  
reforma a la Ley General  
en Materia de Delitos  
Electorales a 10 años de  
su publicación

**87**

Mtra. María Teresa  
Carrasquedo  
González

La importancia de  
los despliegues  
ministeriales en la labor  
de la Fiscalía Electoral

**99**

Lic. Mario Antonio  
Domínguez Muñoz

El futuro de la  
Fiscalía Electoral





**LA ESTRATEGIA DE LA FISEL DURANTE EL PROCESO  
ELECTORAL 2023-2024.  
ACCIONES Y RESULTADOS DEL DESPLIEGUE  
MINISTERIAL EN MÉXICO.**

Dr. Gerardo García Marroquín<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Fiscal Especial de Delitos Electorales en FISEL-FGR. Doctor en Derecho por la UABJO, y doctorando en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del TEPJF.

## Resumen

La Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) jugó un papel determinante en el proceso electoral 2023-2024 para el fortalecimiento de la procuración de justicia penal electoral en nuestro país a partir de su estrategia de despliegue ministerial.

A 30 años de su creación, este artículo analiza la evolución de la fiscalía desde su creación, pasando por su transformación institucional derivada de la reforma constitucional de 2014, hasta su desempeño actual. Para ello, se expone el diseño e implementación de la estrategia ministerial, basada en cuatro aspectos clave: *1) la coordinación interinstitucional con autoridades electorales y de seguridad, 2) la capacitación especializada de servidores públicos en la investigación y prevención de delitos electorales, 3) la presencia territorial de agentes ministeriales en las 32 entidades federativas y 4) la atención y gestión de denuncias a través de mecanismos accesibles y eficientes.*

De tal forma que, el análisis de los resultados de la estrategia ministerial permite identificar una baja en la incidencia de delitos electorales en comparación con procesos anteriores, lo que sugiere una mayor eficacia en la prevención y persecución de estas conductas. Asimismo, se examinan los efectos de las recientes reformas político-electorales en la operatividad de la fiscalía y su impacto en el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho.

Cierro el presente texto planteando una reflexión sobre los desafíos y oportunidades que enfrenta la FISEL, como parte de la conmemoración de tres décadas de trabajo, en la procuración de justicia penal electoral, en el entendimiento de la necesidad de consolidar su autonomía, mejorar sus capacidades de investigación y fortalecer la confianza ciudadana en la legalidad de los procesos electorales.

## Palabras clave

Fiscalía Especial de Delitos Electorales, Fiscalía Especializada de Control Regional, proceso electoral 2024, despliegue ministerial, cursos de capacitación.

## Sumario

I. Introducción. II. La estrategia FISEL de despliegue ministerial 2023-2024. III. Coordinación intra e interinstitucional. VI. Formación y capacitación. V. Implementación del despliegue ministerial. VI. Atención y resolución de denuncias. VII. Conclusiones. VIII Bibliografía.

## I. Introducción

El 19 de julio de 2024, la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) cumplió 30 años de haber sido creada por decreto presidencial<sup>2</sup> como institución responsable de investigar y sancionar los delitos electorales federales que se cometen antes, durante y después de los procesos electorales federales.

A la FISEL le antecedió la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), institución que participó en nueve procesos electorales (1994-2018) y siempre estuvo marcada desde sus orígenes por su dependencia del Poder Ejecutivo, ya que su titular era nombrado por el presidente de la República.

La reforma constitucional de 2014 transformó a la Procuraduría General de la República (PGR) en Fiscalía General de la República (FGR), como organismo constitucional autónomo y trajo dos cambios significativos en materia de procuración de justicia penal electoral. Se dispuso que el fiscal electoral fuera nombrado por el Senado de la República y se promulgó la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMD)<sup>3</sup>. Hubo cambios en la denominación de la FEPADE, primero como Fiscalía Especializada de Delitos Electorales (FEDE) y después como Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL).

El presente documento tiene un doble propósito: por un lado, analizar la estrategia de Despliegue Ministerial que desempeñó la FISEL durante el proceso electoral 2023-2024<sup>4</sup>; por otro lado, exponer cómo las reformas político-electorales recientes han contribuido al fortalecimiento de las instituciones democráticas en México, poniendo un énfasis particular en el impacto hacia la función ministerial en la justicia penal electoral.

Por último, a manera de conclusiones, se hace un análisis prospectivo sobre los desafíos y oportunidades que el contexto actual presenta para la procuración de justicia penal electoral en el futuro; con la finalidad de identificar las demandas ciudadanas emergentes frente a una fiscalía electoral renovada, robustecida y más eficiente en la consecución de la justicia electoral.

<sup>2</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 19 de julio de 1994.

<sup>3</sup> La LGMD ha tenido dos cambios fundamentales desde su promulgación. Uno relativo a la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de abril de 2020 y el otro relacionado con el uso de programas sociales con fines electorales, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 2021.

<sup>4</sup> Este proceso marcó un momento clave en las elecciones del país al caracterizarse no solo por la elección de más de 20 mil cargos públicos, sino también por la introducción de nuevas modalidades de votación, como el voto electrónico y extraterritorial, así como la implementación de acciones afirmativas para garantizar mayor inclusión de grupos vulnerables en los cargos de elección popular.

## II. La estrategia FISEL de despliegue ministerial 2023-2024

La FISEL ha participado en los dos últimos procesos electorales federales, es decir, en las elecciones intermedias de 2021 y en la elección presidencial de 2024. La FISEL es responsable de la investigación y persecución de los delitos electorales en el ámbito federal. Su labor es fundamental para el cumplimiento de los objetivos centrales de la procuración de justicia penal electoral, según su ámbito de actuación. Por ello, podemos enumerar de entre sus principales funciones institucionales el legitimar la representación política, garantizar la estabilidad social y asegurar la libre expresión de la voluntad soberana del pueblo<sup>5</sup>.

La Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) de 2014 estableció la creación de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL), dotándola de autonomía técnica y operativa. No solo se mejoró el diseño institucional de la Fiscalía Electoral, sino que reguló su vinculación interinstitucional, pues la ley prevé mecanismos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas, así como entre las diversas autoridades judiciales y electorales (artículos 23 y 24 de la LGMDE).

El escenario deseable que trabajó la FISEL previo al arranque del proceso electoral, septiembre del 2023, se integra por cuatro componentes. El primero refiere la implementación de una cooperación efectiva entre FECOR (Fiscalía Especializada de Control Regional), FISEL (Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales) y AIC (Agencia de Inteligencia Criminal) para capacitar integralmente al personal que estaría en contacto con el proceso electoral desde su función institucional, garantizando su adecuado desempeño.

Además, como segundo componente, era previsible la necesidad de implementar un sistema de prevención al despliegue ministerial en las 32 entidades federativas, para lo que se planteó integrar a la FISEL a las Mesas de Seguridad Locales, consolidando su presencia y participación activa en la estructura de seguridad nacional para contribuir con el suministro de información en estos mecanismos de pacificación.

El tercer componente del escenario deseable fue el robustecimiento de canales institucionales que le permitieran a la FISEL implementar un adecuado despliegue físico, facilitando la movilidad y eficiencia operativa del personal desplegado en el territorio nacional.

Finalmente, al cuarto componente de un escenario positivo fue implementar un conjunto de mecanismos oportunos para el adecuado procesamiento, diligente y oportuno, de las denuncias recibidas en las Fiscalías Federales. Estos cuatro componentes conformaron el

<sup>5</sup> Díaz-Santana 2011.

insumo de necesidades sobre el que se diseñaría la Estrategia Ministerial 2023-2024 para la atención del proceso electoral.

Para lograr esto, la FISEL organizó el Despliegue Ministerial 2023-2024, con una estructura de 32 personas del Ministerio Público que fungirían de enlaces estatales, quienes a su vez serían coordinados por uno de los cinco responsables de circunscripción. Este personal desplegado estuvo bajo la supervisión del Encargado del Despliegue Ministerial (el Fiscal Especial de Delitos Electorales), y como Coordinador General, el Fiscal Especializado en materia de Delitos Electorales. Entre personal desplegado y staff de apoyo, se contó con la participación de cerca de 100 servidores públicos.

### **Personal de la FGR desplegado por circunscripción en el proceso electoral 2023-2024**

Artículo	Personal FGR	Estados
Primera	2092	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco*, Nayarit, Sinaloa, Sonora
Segunda	1349	Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato*, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas
Tercera	1316	Campeche, Chiapas*, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz*, Yucatán*
Cuarta	1004	Ciudad de México*, Guerrero, Morelos*, Puebla*, Tlaxcala, Hidalgo
Quinta	1010	Colima, Querétaro, Estado de México, Michoacán
Fisel	91	N/A.
Total	6855	

\*Estados que tuvieron renovación de gubernaturas. N/A: No Aplica

Elaboración propia a partir de datos de la Fiscalía Especial de Delitos Electorales.

Las acciones y resultados de la estrategia ministerial que instrumentó la FISEL se explican a partir de cuatro de ellas: 1) la coordinación interinstitucional con autoridades electorales locales y federales, particularmente con el Instituto Nacional Electoral (INE), 2) la capacitación que se impartió a servidores públicos locales y federales, responsables de la procuración de justicia penal electoral, 3) la implementación del despliegue ministerial y, 4) el inicio de Carpetas de Investigación sobre las denuncias recibidas durante todo el proceso electoral.

### **III. Coordinación intra e interinstitucional**

Para atender de mejor manera el proceso electoral 2023-2024, la FISEL fortaleció tanto la coordinación intrae institucional con las áreas centrales de la Fiscalía General de la República, como la coordinación interinstitucional.

De una parte, la intrainstitucional se llevó a cabo fundamentalmente con la Fiscalía Especializada de Control Regional (FECOR), a través de reuniones nacionales con todos los titulares de las Fiscales Federales a quienes se expuso la estrategia ministerial de la FISEL para socializar el despliegue de ministerios públicos a las sedes de esas fiscalías y solicitar su apoyo para sumar esfuerzos y atender conjuntamente las denuncias que se presentaran antes, durante y después de la jornada electoral del 2 de junio.

Esa colaboración intrainstitucional se materializó con los cursos de capacitación en los que participó el personal ministerial de esas fiscalías, así como en la asesoría especializada que el personal de la FISEL brindó cuando fue requerida. Ambas instituciones nombraron enlaces para coordinar la atención de las denuncias sobre delitos electorales.

Por otra parte, se mantuvo una coordinación interinstitucional con las Fiscalías Generales de Justicia de las 32 entidades federativas<sup>6</sup>, a través de sus unidades especializadas y/o Fiscalías de Delitos Electorales, a quienes se les impartieron cursos de capacitación en materia de investigación de delitos electorales y, particularmente, lo relacionado con el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

La FISEL mantuvo una colaboración interinstitucional con diversas dependencias federales. Con la Secretaría de Bienestar para instrumentar el blindaje electoral en las 32 entidades federativas, con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), encargada de coordinar la Mesa de Seguridad Electoral, que sesionó quincenalmente y en la que participaron titulares y/o representantes de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Guardia Nacional, Centro Nacional de Inteligencia (CNI) e Instituto Nacional Electoral (INE).

Esta línea estratégica de vinculación interinstitucional asumió dos funciones. Por un lado, el contacto con este grupo de instituciones reafirmó la presencia de la FISEL en los estados para contar con un mejor posicionamiento territorial que le permitiera enfrentar virtuales escenarios que requieren de una estrecha coordinación entre actores. Por otro, también fue la plataforma adecuada para implementar programas de capacitación con estos organismos externos a la FGR.

La Mesa de Seguridad tuvo como objetivo dar seguimiento puntual al proceso electoral 2023-2024, concurrente con elecciones locales, y llevar a cabo acciones de seguridad antes, durante y después de la jornada electoral del 2 de junio. La participación de la FISEL consistió

<sup>6</sup> Entre 2020 y 2022, la FISEL firmó Convenios de Colaboración con las Fiscalías y/o Procuradurías Generales de Justicia de las 32 entidades federativas.

en presentar durante las reuniones el estado que guardaba la incidencia delictiva en materia electoral, así como información actualizada sobre la incidencia de otros delitos federales.

Cabe señalar que el artículo 26 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales dispone que "Los programas y acciones para la prevención de los delitos electorales se realizarán en términos del convenio de colaboración que suscriban la Fiscalía General de la República y el Instituto Nacional Electoral. La difusión de estos programas y acciones se realizarán como parte de las campañas de educación cívica que efectúe el Instituto Nacional Electoral en coordinación con la Fiscalía General de la República".

En ese sentido, para operacionalizar la coordinación interinstitucional con el INE se llevó a cabo la emisión de spots de radio y televisión sobre prevención de delitos electorales. Además, la FISEL, a través de su Fiscalía Especial de Delitos Electorales, firmó con la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica un Plan Trabajo en materia de delitos electorales en el marco del Convenio de Colaboración suscrito entre la FISEL y el INE, el 13 de noviembre de 2023.

A través de este esfuerzo conjunto se desarrollaron actividades para la difusión de acciones coordinadas hacia la prevención de delitos electorales, divulgación de la cultura cívica, cultura de la denuncia y cultura de la legalidad para incidir en la ciudadanía, servidores públicos y autoridades desde la etapa de desarrollo del Proceso Electoral Federal 2023-2024 hasta la veda electoral. Se buscó llegar a un público objetivo conformado por la ciudadanía en general, funcionarias y funcionarios de Mesas Directivas de Casilla y Módulos Receptores de Votación del Voto de las Mexicanas y Mexicanos Residentes en el Extranjero y personas servidoras públicas que fungieron como autoridades electorales.

Esta colaboración interinstitucional con la Dirección de Capacitación y Educación Cívica del INE se puede sintetizar en tres acciones conjuntas contenidas en el Programa de Trabajo mencionado:

1. Distribución de folletos digitales (banners) en materia de delitos electorales a funcionarias y funcionarios de los Módulos Receptores de Votación de las sedes consulares. Para tal sentido, la FISEL proporcionó al INE folletos digitales (banners) en inglés, francés y español.
  2. Publicación de cuatro folletos digitales (banners) en materia de delitos electorales, a través de las redes sociales de los órganos desconcentrados del INE.
- 3 Participación de ponentes de la FISEL en los Foros Informativos que organizó el INE en el marco del Programa de Promoción de la Participación Ciudadana PEC 23-24.

## IV. Formación y capacitación

Antes y durante el despliegue ministerial, la FISEL, a través de la Fiscalía Especial de Delitos Electorales y en coordinación con la FECOR, realizó una capacitación intensiva dirigida a agentes del Ministerio Público de la Federación, a elementos de la policía ministerial y a peritos de las 32 Fiscalías Federales de la Fiscalía General de la República.

Para efectos de la capacitación, se incluyó a la Agencia de Investigación Criminal (AIC) con sus tres áreas: Policía Federal Ministerial (PFM), Coordinación General de Servicios Periciales y Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI).

Como resultado se capacitaron a 6 mil 855 personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República en todo el país. El estado de fuerza de la FGR representó que, para el proceso electoral 2023-2024, se contara con 2 mil 92 funcionarios capacitados en la primera circunscripción electoral, 1 mil 349 en la segunda, 1 mil 316 en la tercera, 1 mil 4 en la cuarta y 1 mil 10 en la quinta.

El objetivo fue contar con un estado de fuerza que estuviera informado y debidamente capacitado para atender delitos electorales federales. En este sentido, los cursos incluyeron la exposición del marco normativo penal electoral, aspectos legales y procedimentales, la legislación federal, los procedimientos para la recepción y gestión de denuncias y las competencias de la FISEL.

Asimismo, se enseñaron técnicas de prevención, como métodos para la difusión de material informativo y la sensibilización de la ciudadanía y autoridades sobre los delitos electorales. Se implementó de octubre de 2023 a marzo de 2024, y fue segmentada territorialmente en función de las cinco circunscripciones electorales del país. Se tuvo por objetivo mejorar las competencias y habilidades del personal para asegurar un proceso electoral seguro, transparente y libre de delitos.

La estrategia se centró en temas como el marco normativo de los delitos electorales, protocolos de actuación, técnicas de investigación criminal, la protección de derechos humanos y participación ciudadana. Dotar a los servidores públicos de la FGR de estos conocimientos permitió una mejor coordinación y respuesta a incidentes electorales, fortaleciendo la confianza ciudadana en el sistema electoral y promoviendo una cultura de legalidad.

La capacitación realizada por la FISEL también incluyó a instituciones externas responsables de investigar delitos electorales del fuero común, principalmente se impartieron cursos en materia de investigación y combate de los delitos electorales a agentes del Ministerio Público, policía ministerial y peritos de las Fiscalías Generales de Justicia de algunas entidades federativas. Esas fiscalías demandaron cursos especiales sobre violencia política contra las

mujeres en razón de género. La FISEL capacitó a cientos de elementos de las fiscalías en los estados, como a continuación se muestra en el cuadro siguiente:

### **Capacitación del personal en las Fiscalías Generales Locales para el proceso electoral**

Fiscalías Generales Locales	Personal capacitado
Tlaxcala	50
Chihuahua	80
Quintana Roo	45
Oaxaca	190
San Luis Potosí	50
Hidalgo	70
Colima	100
Aguascalientes	140
CDMX	100
Total	825

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Fiscalía Especial de Delitos Electorales.

Dicha capacitación también estuvo dirigida a personas servidoras públicas del Instituto Nacional Electoral, así como a la población en general, con especial énfasis en la participación de integrantes de las Juntas Locales Ejecutivas y Distritales en diversas entidades federativas.

### **Personas capacitadas por entidades federativas a solicitud del INE para el proceso electoral**

Entidades Federativas	Personas Capacitadas a solicitud del INE
CDMX-ESG	45
CDMX-INE	80
QR-INE	50
MORELOS-INE	50
CDMX-INE	800
CDMX-SSPC	300
Baja California	80
Total	1,405

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Fiscalía Especial de Delitos Electorales.

Los cursos organizados conjuntamente con instancias del INE fueron impartidos a docentes y alumnos del Instituto Tecnológico de Tlalpan, Consejos Distritales Locales, representantes de partidos políticos, observadores electorales, Juntas Locales Distritales Electorales e integrantes de las 32 Juntas Locales y las 300 Juntas Distritales Ejecutivas. Así mismo, se impartió un curso virtual a las y los Secretarios Técnicos de las Mesas de Seguridad Estatales y Regionales de Construcción de Paz y Seguridad de las 32 entidades federativas, organizado conjuntamente con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana Federal.

## V. Implementación del despliegue ministerial

El mapa no es el territorio. Para conocer y familiarizarse con el territorio, en este caso las 32 entidades federativas, se requiere la presencia física, conocer el entramado institucional, ubicar a las autoridades de los dos niveles de gobierno (estatal y municipal), tener interlocución con las autoridades responsables de la organización electoral y procuración de justicia y, en general, dar seguimiento al posicionamiento en los medios de comunicación de los actores políticos, económicos y sociales.

Desde septiembre de 2023, cuando inició formalmente el proceso electoral 2023-2024, la FISEL contó con un Plan de Trabajo para el despliegue ministerial que incluyó estrategias y líneas de acción, explicadas a lo largo de este artículo. El despliegue consistió en un operativo ministerial del 27 de mayo al 03 de junio de 2024; enfocado a garantizar la legalidad, equidad y transparencia durante la jornada electoral.

Para fortalecer la coordinación del despliegue ministerial, se trabajó sobre la base de las cinco circunscripciones electorales del INE. La estructura ministerial incluyó un Coordinador General del Despliegue, un Responsable del Despliegue, un coordinador o coordinadora por cada una de las cinco circunscripciones electorales y un responsable por cada entidad federativa, acompañado por personal de apoyo. Esto permitió una comunicación vertical y horizontal fluida que redundó en una atención integral del proceso electoral.

La FISEL, a través de los coordinadores de circunscripción y ministerios públicos desplazados a las 32 entidades federativas, realizó una observación estratégica mediante el monitoreo continuo, análisis detallado e informes periódicos.<sup>7</sup> Estos informes permitieron al personal ministerial familiarizarse con el contexto de la entidad a donde fue desplazado. El objetivo fue tener una visión integral sobre la situación electoral, enfocándose en aspectos sociopolíticos y delictivos.

Los Ministerios Públicos de la Federación (MPF) elaboraron una carpeta institucional con el calendario electoral, contexto político, directorio de autoridades y marco normativo para desempeñar sus funciones de manera informada. El sistema de monitoreo continuo generó informes diarios, semanales y mensuales que facilitaron identificar patrones y tendencias que requerieran intervención institucional.

Esto nos permitió reconstruir el panorama de riesgo electoral en el país, como parte de los preparativos en el marco del despliegue ministerial y contar con un documento que diera cuenta de los aspectos sociopolíticos y las incidencias delictivas que pudieran afectar la integridad del proceso electoral.

<sup>7</sup> La observación estratégica contó con cinco rubros: análisis de la tendencia electoral; análisis social, político y electoral; monitoreo a medios de comunicación; retroalimentación con mesas de seguridad, y tendencias locales sobre delitos electorales.

Durante el proceso electoral tanto los coordinadores de circunscripción como los enlaces en las entidades federativas, participaron en las Mesas de Seguridad para la Construcción de la Paz en las entidades federativas, así como en mesa locales electorales. En estas últimas, participaron las o los titulares de las Vocalías Ejecutivas del Instituto Nacional Electoral, las o los presidentes de Institutos Estatales Electorales y los titulares de las Fiscalías Especiales de Delitos Electorales.

Así, entre febrero y mayo, la FISEL participó activamente en 165 reuniones de las mesas mediante modalidades tanto presenciales como virtuales, lo que refleja un compromiso flexible y adaptativo ante las necesidades de coordinación en el ámbito de la seguridad electoral. La importancia de esta acción radica en que la FISEL colaboró estrechamente con otras autoridades locales y federales, intercambiando información crítica y desarrollando estrategias conjuntas para enfrentar y prevenir delitos electorales.

En vísperas de la jornada electoral del 2 de junio, la FISEL, abierta al escrutinio público, recibió a una delegación de Observadores Electorales Internacionales, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), especialistas en violencia electoral, voto en el extranjero, organización electoral, justicia electoral y financiamiento electoral; a quienes se les explicó el Plan de Trabajo de la Fiscalía compuesto por cuatro ejes de acción estratégica: 1) construcción del estado de fuerza ministerial, 2) participación en mesas de seguridad locales y federales, 3) vinculación interinstitucional, y 4) despliegue ministerial.

## **VI. Atención y resolución de denuncias**

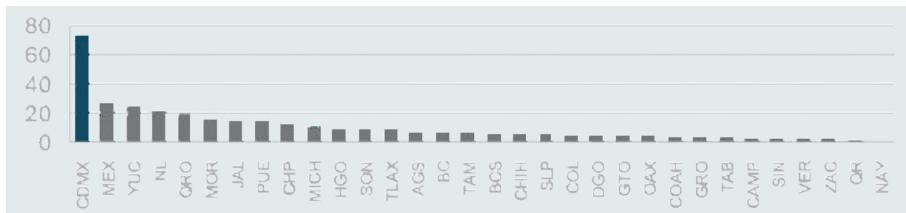
La atención a denuncias sobre delitos electorales se realizó mediante un protocolo estandarizado que incluyó establecer canales de denuncia accesibles, como líneas telefónicas y plataformas en línea (FISETEL y FISENET), así como mantener a la Ventanilla Única de Atención las 24 horas los 365 días del año, para recibir denuncias en la sede de la FISEL.

Para el caso de denuncias recibidas por las Fiscalías Federales en los Estados de la República, se asignó personal desplegado de la FISEL para brindar asesoría técnica y especializada a fin de garantizar una eficiente gestión de las denuncias. Básicamente, la FISEL tiene siete formas de presentación de denuncias electorales: por escrito, por comparecencia, por incompetencia, por desglose, por vista, por vía electrónica FISENET ([www.fisenet.org.mx](http://www.fisenet.org.mx)) y por vía telefónica a través de FISETEL (800 833 72 33).

Cabe destacar que, a diferencia de otros procesos electorales federales, en el proceso electoral 2023-2024 no hubo mayor incidencia delictiva electoral. Por ejemplo, en el proceso federal intermedio de 2020-2021, la FISEL recibió un total de 1 mil 403 denuncias sobre delitos electorales, de las cuales se iniciaron 1 mil 024 Carpetas de Investigación (204 relacionadas con la alteración del Registro Federal de Electores y 820 por delitos diversos).

La FISEL inició del 7 de septiembre de 2023 al 15 de julio de 2024, 454 Carpetas de Investigación, de las cuales 349 corresponden al proceso electoral 2023-2024 como se aprecia en el siguiente cuadro por entidad federativa:

### Carpetas iniciadas 2023 - 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Fiscalía Especial de Delitos Electorales.

En la Ciudad de México fue la entidad federativa con el mayor número de Carpetas de Investigación iniciadas por la FISEL, y en el otro extremo el estado de Nayarit con ninguna carpeta.

## VII. Conclusiones

La FISEL, como institución responsable de la procuración de justicia penal electoral, participó activamente durante el proceso electoral 2023-2024. En este ensayo he sintetizado las acciones que la Fiscalía llevó a cabo a través de la estrategia ministerial que implementó en todo el país, con el propósito de facilitar la presentación de denuncias, poniendo al servicio de la sociedad sus sistemas de denuncia y, sobre todo, realizando sus investigaciones con profesionalismo y apego a derecho.

En el marco de la colaboración interinstitucional que se tuvo con el INE, la FISEL proporcionó a un grupo de personas expertas en materia de delitos electorales para participar como ponentes en la implementación del Programa de Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024. Estas personas expertas participaron en diversos foros informativos, tanto de manera presencial como virtual, con el objetivo de educar y sensibilizar a la ciudadanía sobre los delitos electorales.

La FISEL dotó a su personal ministerial de los recursos materiales necesarios para que realizara con eficiencia su trabajo. A través de la Coordinación Administrativa hizo uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), por lo que todo el personal ministerial desplazado a las 32 entidades federativas tuvo acceso a computadoras y teléfonos celulares para garantizar una eficiente comunicación y coordinación con los mandos superiores.

A diferencia de los procesos electorales de 2018 y 2021, en el proceso de 2024 se recibieron pocas denuncias sobre delitos electorales, con todo y que se realizó la más grande elección

de la historia de nuestro país, tanto por los cargos de representación política en disputa al ser una elección federal concurrente con elecciones locales, como por el número de electores con derecho a votar y ser votados. Respecto a la baja cifra de denuncias sobre delitos electorales que recibió la FISEL durante el proceso electoral, destaco las siguientes conclusiones preliminares:

- 1) Habría que considerar que la cultura cívica<sup>8</sup> o la cultura política democrática<sup>9</sup>, entendida como conjunto de conocimientos, evaluaciones y actitudes de los ciudadanos sobre aspectos políticos, pudiera haber permeado en las y los mexicanos para alejarlos de cometer conductas delictivas que atentan contra la democracia.
- 2) La FISEL participó en las entidades federativas (*in situ*) en la implementación de un fuerte blindaje electoral para garantizar la integridad y transparencia de las instituciones encargadas del manejo de los programas sociales, es decir, evitar que durante la veda electoral se pudieran utilizar recursos, bienes o servicios a favor de partidos políticos.
- 3) Tuvo una fuerte campaña de prevención de los delitos electorales, distribuyendo material informativo (folletos, carteles, guías de delitos electorales) para que la ciudadanía conociera los procedimientos de denuncia. También, lanzó una campaña en medios de comunicación masiva y digitales mediante spots de radio y televisión, en colaboración con el INE.
- 4) Por último, habría que considerar, con base en experiencias pasadas, que gran parte de las conductas delictivas electorales (coacción y compra del voto, compra de credenciales de elector etc.) se presentan durante las campañas durante la operación política que realizan funcionarios, militantes y simpatizantes de los partidos políticos. Es muy probable que al no destinar los partidos grandes partidas monetarias para la operación política y privilegiar la propaganda electoral con la compra de spots en radio y televisión o las redes sociales, pudo inhibirse la conducta de cometer delitos electorales.

## **VIII. Bibliografía**

Almond, Gabriel y Sidney Verba, *La cultura Cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Editorial Euroamérica, 1970.

Convenio de Colaboración entre el Instituto Nacional Electoral y la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales, 13 de noviembre de 2023.

Convenios de Colaboración entre la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales y las Fiscalías Generales de Justicia, 2020-2022.

<sup>8</sup> Almond, Gabriel y Sidney Verba, *La cultura Cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Editorial Euroamérica, 1970.

<sup>9</sup> Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, México, INE, segunda edición, 2020.

Decreto de reformas a la Ley General en Materia de Delitos Electorales relativo a la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, Diario Oficial de la Federación, 13 de abril de 2020.

Decreto de reformas a la Ley General en Materia de Delitos Electorales relacionado con el uso de programas sociales con fines electorales, Diario Oficial de la Federación, 19 de febrero de 2021.

Decreto Presidencial de creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, Diario Oficial de la Federación, 19 de julio de 1994.

Díaz-Santana, H. (2011). Los delitos electorales en México: protección o disfuncionalidad para el sistema electoral. *Amicus Curiae. Segunda Época*, 1(3). Recuperado de <https://www.revistas.unam.mx/index.php/amicus/article/view/25035> (Revistas UNAM).

Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la República, Diario Oficial de la Federación, 19 de junio de 2023.

Fiscalía Especial de Delitos Electorales, Plan de Trabajo para el Despliegue Ministerial de la FISEL 2023-2024.

Ley de la Fiscalía General de la República, Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2021.

Ley General en Materia de Delitos Electorales, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2014.

Modelo Colaborativo de Operación Institucional de la Fiscalía General de la República, 2019.

Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, México, INE, segunda edición, 2020.



## LA REVOLUCIÓN DIGITAL Y EL DERECHO PENAL ELECTORAL

Lic. Maribel Olvera Acevedo.<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Licenciada en Derecho por la UNAM. Cuenta con estudios en Ciencia Política en la Universidad de Salamanca, España, y en Derechos Humanos por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Actualmente se desempeña como titular de la Subunidad Jurídica de la FISEL de la Fiscalía General de la República.

## Resumen

Desde hace un lustro, el diagnóstico institucional del Plan de Persecución Penal Provisional destacó como razones por las que el Estado mexicano deja de cumplir la tarea de procurar e impartir justicia, la falta de: 1) una política criminal integral sobre las causas económicas y sociales de los fenómenos delictivos; 2) profesionalización, eficacia y eficiencia de las autoridades policiacas, del Ministerio Público y de autoridades jurisdiccionales, y 3) incomprendión del fenómeno criminal.

A las problemáticas señaladas en el Plan de Persecución Penal, hoy se debe agregar el exponencial desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación y el uso de inteligencia artificial al acceso de cualquier persona y desde temprana edad, así como la falta de instrumentos legales idóneos.

Actualmente en México no existe una regulación específica para la inteligencia artificial (en adelante IA). Aunque a la fecha hay importantes iniciativas que pretenden regular al respecto, en términos generales se busca el incremento de penas en la comisión de delitos mediante el uso de tecnologías e inteligencia artificial.

En materia electoral se han presentado nuevos fenómenos; sin embargo, las reformas no parecen contemplarla, lo que nos lleva a plantear la necesidad de reflexionar al respecto.

## Palabras clave

Diagnóstico institucional, Plan de Persecución Penal Provisional, inteligencia artificial, reformas, penal electoral, delitos electorales.

## Sumario

I. Introducción. II. El uso de la tecnología en materia electoral. III. Los delitos electorales relacionados con el uso de la tecnología. IV. Iniciativas de ley relativas al uso de medios digitales o electrónicos en la comisión de delitos. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

## I. Introducción

Desde hace un lustro el diagnóstico institucional del Plan de Persecución Penal Provisional (en adelante PPP) advertía el alto nivel de sofisticación alcanzado por la delincuencia. Al mismo tiempo, el citado documento hacia una similitud de la delincuencia organizada con el

funcionamiento de una empresa enfocada en mantener altos niveles de rentabilidad<sup>2</sup> (FGR, 2019, p. 7), también indicaba que su expansión trae consigo el aumento y reproducción de otras estructuras dedicadas a cometer, en forma de actividades complementarias, otro tipo de crímenes<sup>3</sup>.

Esta similitud advertida en aquel tiempo, respecto a los delitos relacionados con la delincuencia organizada, no ha sido privativa de ellos, como se expondrá en su oportunidad.

Frente a la mencionada realidad, el citado PPP destacó la falta de un marco de trabajo basado en planes, estándares, criterios técnicos y métodos de investigación debidamente articulados entre las personas operadoras del sistema de justicia, que permitieran supervisar, profesionalizar y optimizar la persecución y con ello fragmentar los mercados criminales, debido a que los segmentos del sistema de justicia penal actúan de forma aislada, lo que genera descuido en la atención a las personas víctimas del delito y la desconexión entre el diseño legislativo con la realidad (FGR, 2019, p. 3).

Aunado a la ausencia de articulación, coordinación, atención y conexión con el diseño legislativo, el PPP señaló como razones por las que el Estado mexicano deja de cumplir la tarea de procurar e impartir justicia, la falta de:

1. Una política criminal integral sobre las causas económicas y sociales de los fenómenos delictivos;
2. Profesionalización, eficacia y eficiencia de las autoridades policiales, del Ministerio Público y de autoridades jurisdiccionales, e
3. Incomprensión del fenómeno criminal (FGR, 2019, p. 2).

A las problemáticas señaladas en el Plan de Persecución, hoy se debe agregar el exponencial desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación, y el uso de la IA, como elementos que pueden generar riesgos o consecuencias negativas para personas, grupos vulnerables o ciertos sectores de la población (MORENA, 2024, p. 1), y la falta de instrumentos legales idóneos (MORENA, 2021, p. 11) que permitan a las personas operadoras del sistema penal, como son policías, agentes del Ministerio Público, peritos y personas juzgadoras, perseguir y juzgar de manera eficaz y oportuna los delitos. Sobre el uso de las tecnologías de la información y comunicación, así como de la inteligencia artificial, el problema no es

<sup>2</sup> Como ejemplo encontramos a las organizaciones dedicadas al narcotráfico, robo de hidrocarburos, tráfico de armas, entre otros.

<sup>3</sup> Tales como extorsión, secuestro, homicidios, entre otros.

menor si consideramos que la sociedad a nivel mundial está familiarizada con instrumentos tecnológicos accesibles desde la infancia.

Al respecto, en 2023 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante INEGI), en colaboración con el Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante IFT), realizó la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (en adelante ENDUTIH), la cual registró el uso de estas tecnologías por parte de personas de 6 años o más (INEGI, 2023, p. 1).

De acuerdo con datos de la misma, en ese año, 97 millones de personas usaban internet, esto es, el 81.2% de la población estudiada. En el mismo periodo, 97.2 millones de personas usaban un teléfono celular, lo que equivalió al 81.4% de la población de 6 años o más. Asimismo, 16.9 millones de hogares disponían de computadora (laptop, tableta o de escritorio), lo que correspondió al 43.8% de los hogares. Finalmente, la ENDUTIH estimó que 34.9 millones de hogares contaban con al menos un televisor, lo que representó 90.4% del total de hogares.

Lo anteriormente expuesto nos hace reflexionar que, actualmente, no sólo los operadores de sistemas avanzados son proclives a incurrir en la comisión de delitos de toda naturaleza mediante el uso de mecanismos tecnológicos, sino cualquier persona sin conocimiento técnico especializado, porque el contexto social nos sitúa en un “ecosistema” o campo propicio para la delincuencia.

Si regresamos al PPP, podremos constatar que, desde entonces, lo confuso del marco legal y su poca flexibilidad ya se visibilizaba como un factor negativo en la persecución de los delitos, con repercusión en la interrelación del conjunto de instituciones de seguridad, investigación y justicia, entre las cuales no hay un modelo de vinculación de competencias y objetivos (FGR, 2019, p.3). Sin embargo, hoy el problema se agudiza si lo contextualizamos en el desarrollo exponencial del uso de las tecnologías y de la inteligencia artificial.

Aunado a lo anterior, ese avance tecnológico superó hace varios años el marco normativo. En México, actualmente no existe una regulación específica para la IA y, aunque hemos avanzado en temas relacionados como la privacidad y la ciberseguridad, aún estamos lejos de lograr construir un marco normativo sólido, que tenga como pilar la ética en el uso de la tecnología (PRD, 2024, p. 4).

A la fecha, existen importantes iniciativas que pretenden regular la identificación biométrica y categorización de personas físicas; la generación de imágenes, sonidos o videos; la creación de documentos legales y el uso de los sistemas de inteligencia artificial por agencias

gubernamentales para el otorgamiento de beneficios de programas sociales, la aplicación de la ley, la gestión de migración, el asilo y control de fronteras, la administración de justicia, así como la protección de la propiedad intelectual (MORENA, 2024, p. 2).

## **II. El uso de la tecnología en materia electoral**

Ahora bien, una de las materias en las que el uso de la tecnología se hace patente frente a toda la ciudadanía, es el ámbito electoral, en el que se ha implementado el uso de urnas electrónicas, de aplicaciones para recabar apoyo de la ciudadanía (en el caso de las candidaturas independientes), del voto por internet o del voto presencial por internet, lo que nos hace pensar que este entorno tecnológico es susceptible de intromisión ilícita.

En cuanto a los delitos electorales, podemos decir que gran parte de éstos, desde hace años, han venido de la mano con el uso de tecnologías, en virtud de la necesidad de emplear sistemas como el de identificación multibiométrica mediante la aplicación del Sistema Automático de Identificación de Huella Dactilar (AFIS, por sus siglas en inglés) y el Sistema Automático de Identificación de Reconocimiento Facial (ABIS, por sus siglas en inglés), así como el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores (en adelante SIIRFE) y el Servicio de Consulta del Expediente Electrónico (en adelante SECOEE), todos ellos elementos inherentes a la actuación frente a casos de trámites y registros identificados con irregularidades o del uso indebido de información relativa al Padrón Electoral (INE, 2020, pp. 9 a 13).

En dicho tenor, la ética en el uso de esos sistemas, relacionada con su operación en el INE, ha dado origen a medidas en relación con el personal que participa en el trámite o en el uso de información relativa al Padrón Electoral, de tal forma que existen protocolos para los casos en que se presume la participación de personas servidoras públicas del INE en la captación de trámites con información y/o documentación presuntamente falsa, o en el uso indebido de datos relativos al Padrón Electoral.

En dichos casos, conforme al protocolo correspondiente, la Secretaría Técnica Normativa de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores solicita a la Coordinación de Procesos Tecnológicos que lleve a cabo la cancelación inmediata del usuario utilizado para el acceso al SIIRFE. Asimismo, se evita que el personal presuntamente involucrado realice actividades que conlleven el uso y manejo de información confidencial, además de dar vista al Órgano Interno de Control (en adelante OIC) y, de ser el caso, denunciar ante la Fiscalía en la materia, para que la autoridad ministerial determine la participación del personal involucrado (INE, 2020, pp. 19 y 20).

Lo anterior, parece tener más una connotación disciplinaria que una medida de preservación de indicios, dado que las medidas disciplinarias no permiten por si el éxito en la investigación o disminución de los delitos electorales, lo que nos lleva a reflexionar sobre la articulación de las instituciones relacionadas.

### **III. Los delitos electorales relacionados con el uso de la tecnología**

Hasta hace algunos años, entre los delitos en materia electoral, se destacaba como bien jurídico tutelado la confiabilidad en el Registro Federal de Electores, como instrumento vital para apoyar los procesos de toma de decisiones gubernamentales en la materia; así como la preservación del principio de certeza y la consecuente confiabilidad en los documentos públicos electorales, como son el Padrón Electoral, las listas nominales de electores y la credencial para votar, ya que la transparencia en el manejo de estos instrumentos es un sólido punto de partida para la credibilidad de los comicios (Patiño, 2012, p. 52).

En este sentido, el tipo penal que durante muchos años había estado a la cabeza de los delitos electorales, se relacionó con la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía, la entrega de información falsa al Registro Federal de Electores, al Padrón Electoral o al Listado de Electores, así como la alteración, falsificación, destrucción, posesión, uso, adquisición, comercialización, suministro o transmisión de manera ilegal, de archivos o datos de cualquier naturaleza, relativos al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores, previstos según el caso, en el artículo 411 del Código Penal Federal, antes de la vigencia de la LGMDE, y en el artículo 13, una vez que dicha ley entró en vigor. Estos delitos, con frecuencia, implican el mal uso de tecnologías, ya sea para la elaboración de documentos apócrifos o para la transmisión ilegal o ilícita de la información.

La influencia nociva del uso de tecnologías de la información y de la comunicación también se ha visto reflejada en otros delitos electorales establecidos en la LGMDE.

En vía de ejemplo, tenemos los previstos en los artículos 8, fracción X, y 9, fracción V, relativos a la divulgación, de manera pública y dolosa, de noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados, o a la alteración de información requerida legalmente por la autoridad electoral competente, a que se refiere la fracción IX del artículo 9 y, recientemente, el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, establecido en el artículo 20 Bis, fracción VIII, que sanciona a quien publique o divulgue imágenes, mensajes o información privada de una mujer, que no tenga relación con su vida pública, utilizando estereotipos de género que limiten o menoscaben el ejercicio de sus derechos político-electorales.

Además de las conductas ya mencionadas, en los últimos años han surgido nuevos fenómenos que aún no se encuentran contemplados en la normativa penal electoral, pero que podrían llegar a tipificarse en el futuro. Por ejemplo, se ha registrado la difusión de audios en medios de comunicación y redes sociales con contenido eminentemente político, generados mediante tecnología de inteligencia artificial para simular la voz (MORENA, 2023). De igual forma, se ha observado el uso de cuentas automáticas, conocidas como bots, que mediante algoritmos informáticos crean identidades ficticias y participan en campañas y procesos electorales, influyendo en la percepción y tendencias a favor o en contra de determinadas candidaturas y partidos políticos (UNAM, 2018).

Estas conductas, en la similitud que hacia el PPP con una empresa, serían algo similar al *marketing*, cuya relevancia ha ido en aumento hasta haberse convertido hoy en uno de los pilares fundamentales de cualquier actividad empresarial y nos ha enseñado que todo en una organización ha de tener un destinatario (o cliente) para quien lo que se haga tenga valor, y un consumidor, hacia quien se dirigen todos los esfuerzos que puedan generar satisfacción, repetición, fidelización y lealtad a las marcas (Molero, 2014, p. 13).

Dicho *marketing* en materia electoral hoy emplea identidades robadas, y conlleva reputaciones infladas positiva o negativamente en un mercado negro de seguidores falsos en las redes sociales, las cuales por cierto tampoco están reguladas, entre otros aspectos, porque no tienen un ámbito territorial nacional.

A nivel mundial, existen trabajos periodísticos que dan cuenta de empresas que venden seguidores en las redes sociales como Twitter, hoy X, visitas en YouTube, reproducciones en SoundCloud y recomendaciones en LinkedIn a aquellos que buscan tener una mayor influencia en el mundo de internet. (RT, 2018), lo cual ha impactado en procesos electorales recientes.

En ese contexto, hoy podríamos cuestionarnos si la vulneración al principio de separación de la Iglesia y el Estado, que se tutela en el artículo 16 de la LGMDE, es la única forma o la que mayor fuerza podría tener mediante un *marketing* político para influir o inducir al electorado a votar o abstenerse de votar por una persona candidata, partido político o coalición.

La materia penal electoral no es técnicamente sencilla, y al respecto se ha escrito de manera más o menos copiosa; sin embargo, cuando parece que se ha avanzado en hacer visible la comprensión y la trascendencia de los delitos electorales y en interiorizar que el derecho al voto implica que la ciudadanía no sólo elige a sus representantes, sino también un programa político con apego al cual se debe gobernar el país y, además, a través del voto se reitera,

actualiza y confirma su decisión de que la democracia debe ser la norma básica de gobierno (Patiño, 2012, p. 51), entonces surgen nuevas dinámicas de la delincuencia y las lagunas de la norma se hacen más grandes.

Así, como antes se expuso, se deben analizar nuevamente y de manera exhaustiva las causas económicas y sociales de los delitos electorales y buscar la profesionalización de las autoridades jurisdiccionales, para comprender en su justa dimensión los nuevos fenómenos criminales en materia electoral<sup>4</sup> (FGR, 2019, p.3) que, como en otras materias, adquieren enfoques distintos desde una óptica tecnológica.

Es innegable que la reforma de 2014, que estableció las bases para la expedición de la LGMDE, resulta hoy insuficiente. Nos enfrentamos a un sistema idéntico al de aquella época, pero en una sociedad hiperconectada donde, en materia penal electoral, se opera en un ecosistema empresarial nuevo: complejo, diverso, en constante cambio y con exigencias sin precedentes. La ciudadanía actual posee un poder antes inimaginable, capaz incluso de derrocar gobiernos en cuestión de días, como evidenciaron los eventos de la "Primavera Árabe" en Túnez, Libia, Yemen, Turquía y Egipto (Molero, 2014, p. 14). Por ello, las futuras reformas deberán incorporar consideraciones éticas en el uso de las tecnologías de la información, la comunicación y la inteligencia artificial, así como establecer sanciones apropiadas para contrarrestar la politización y el uso desvirtuado de la tecnología. Además, será necesario estudiar y definir un nuevo modelo de organización social que se adapte a esta realidad emergente.

#### **IV. Iniciativas de ley relativas al uso de medios digitales o electrónicos en la comisión de delitos**

En México, actualmente existen varias iniciativas de reforma que ya consideran como agravante el uso de medios digitales o electrónicos en la comisión de delitos; en vía de ejemplo podemos citar:

1. Proyecto de decreto que adiciona el artículo 390 del Código Penal Federal, propuesto por el Diputado Mario Gerardo Riestra Piña, del Partido Acción Nacional (en lo sucesivo PAN), a fin de establecer que se incrementen las penas hasta en una mitad cuando se extorsione por medios telefónicos, digitales o electrónicos y se logre que la víctima o un tercero entregue alguna cantidad de dinero o bienes, por una sola ocasión o de manera reiterada, y se amenace

<sup>4</sup> Esto por los delitos en sí, pero de manera adicional, por la naturaleza de los delitos electorales, los cuales se pueden contemplar en la doctrina jurídica moderna desde el ámbito de los derechos difusos y colectivos, en los cuales, en primera instancia, el acto cometido no se aprecia como una acción que afecta directamente al individuo pero, en el futuro, esa conducta puede dañar seriamente a la colectividad.

a los propietarios o a los trabajadores de establecimientos comerciales, fijos o semifijos, por el cobro de cuotas de cualquier índole.<sup>5</sup>

2. Proyecto de decreto que reforma los artículos 102 y 390 del Código Penal Federal, propuesto por la Diputada Itzel Josefina Balderas Hernández, del PAN, para incluir que, en relación con los delitos relacionados con extorsión, no procederá la prescripción de la acción penal y, entre otras reformas, precisar que las penas se aumentarán hasta una tercera parte más si la conducta se realiza con portación de armas, o cuando se haga uso de infraestructura tecnológica y/o digital, a fin de recabar datos sensibles y personales para cometer la conducta.<sup>6</sup>

3. Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, en materia de penas en robos de productos adquiridos por medios digitales, propuesto por la Diputada Bennelly Jocabéth Hernández Ruedas, de MORENA, con la finalidad de incrementar las penas para quien cometa el delito de comercializar por internet bienes robados, utilizando medios electrónicos o digitales de las tecnologías de la información tales como páginas web, redes sociales o cualquier otra plataforma de comercio electrónico en internet.<sup>7</sup>

4. Proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 420 del Código Penal Federal, propuesto por la Diputada Ana Laura Bernal Camarena, del Partido del Trabajo (en adelante PT), para imponer una pena adicional de 6 años de prisión, cuando la actualización de los supuestos de captura, daño o privación de la vida a algún ejemplar marino se realice con fines de lucro a través de plataformas digitales, así como cuando se incurra lo contrario a lo establecido en los tratados internacionales de los cuales forme parte México.<sup>8</sup>

5. Proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 419 Bis 1; 419 Bis 2; y 419 Bis 3 (sic); todos del Código Penal Federal, propuesto por la Diputada Gina Gerardina Campuzano González, del PAN, para sancionar a quien utilice a un animal con fines sexuales con uno a tres años de prisión y de quinientas a mil veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, pena que se incrementará hasta en un cincuenta por ciento o hasta dos terceras partes si la persona que lo lleva a cabo lo documenta mediante fotografía, video u otro medio para su difusión

<sup>5</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año XXVI, número 6257-III, del martes 18 de abril de 2023. Se turnó a la Comisión de Justicia.

<sup>6</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año XXVI, número 6261-II, del lunes 24 de abril de 2023. Se turnó a la Comisión de Justicia, con opinión de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables.

<sup>7</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año XXVI, número 6210-II-1, del miércoles 8 de febrero de 2023. Se turnó a la Comisión de Justicia.

<sup>8</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año XXVI, número 6295, del lunes 12 de junio de 2023. Se turnó a la Comisión de Justicia.

pública por cualquier plataforma o medio de comunicación, incluyendo, pero no limitado, a medios físicos y digitales.<sup>9</sup>

6. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, en materia de mal uso de la tecnología señalada como inteligencia artificial, a cargo del Diputado Miguel Torruco Garza, del Grupo Parlamentario de MORENA, que plantea adicionar un Capítulo III sobre el "Uso Delictivo de la Tecnología Denominada Inteligencia Artificial" y los artículos 211 Bis 8 y 211 Bis 9 (sic) al Código Penal Federal, para establecer que a quien modifique videos, audios, rostros de personas, grabaciones de voz y/o de escenarios ficticios, con la intención de hacerlos pasar como reales, en detrimento de las actividades personales y profesionales de alguna persona física o moral, se le aplique pena de dos a ocho años de prisión y de cien a ochocientos días multa. Además, propone imponer la misma pena a quienes, a través del uso de la inteligencia artificial, generen daño o perjuicio a la imagen o reputación pública de las personas, cometan fraude en detrimento de alguna persona física o moral y falsifiquen documentos oficiales, con objeto de ocasionar algún daño patrimonial en perjuicio de otra persona.<sup>10</sup>

Aunado a lo anterior, existen otras iniciativas que parecen tomar en consideración la necesidad de articulación entre las personas operadoras del sistema de justicia, como son:

1. Proyecto de decreto que expide la Ley General del Sistema Nacional de Justicia Digital, presentado por el Diputado Enrique García de la Parra, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (en adelante PRI), para crear un nuevo ordenamiento que tiene por objeto establecer una plataforma digital homologada para los poderes judiciales de la Federación y las entidades federativas; y una plataforma digital homologada para el Ministerio Público de la Federación y de las entidades federativas.<sup>11</sup>

2. Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de la Fiscalía General de la República, relativo a denuncias a través de medios digitales, propuesto por la Diputada Itzel Josefina Balderas Hernández, del PAN, a fin de agregar en las facultades de la persona titular de la Fiscalía General de la República, el promover el uso de tecnologías para que en todas las actuaciones se facilite y agilice el ejercicio de las atribuciones de las personas agentes del Ministerio Público y personas servidoras públicas auxiliares.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año XXVI, número 6325-I, del viernes 21 de julio de 2023. Se turnó a la Comisión de Justicia, con opinión de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

<sup>10</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año XXVI, número 6406-II-1, del martes 14 de noviembre de 2023. Se turnó a la Comisión de Justicia.

<sup>11</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año XXVI, número 6116-IV, del jueves 22 de septiembre de 2022. Se turnó a la Comisión de Justicia, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

<sup>12</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año XXVI, número 6116-IV, del jueves 22 de septiembre de 2022. Se turnó a la Comisión de Justicia.

Sin embargo, estas iniciativas y reformas no alcanzarán el éxito deseado si, al mismo tiempo, no se fortalece una política criminal integral que aborde las causas económicas y sociales de los fenómenos delictivos, mejore la profesionalización, eficacia y eficiencia de las autoridades policiacas, del Ministerio Público y de las jurisdiccionales, y profundice en la comprensión del fenómeno criminal electoral.

## **V. Conclusiones**

Desde hace un lustro, el diagnóstico institucional del Plan de Persecución Penal Provisional advertía el alto nivel de sofisticación alcanzado por la delincuencia y hacia una similitud con el funcionamiento de una empresa enfocada en mantener altos niveles de rentabilidad. Además, este documento señalaba como razones por las que el Estado mexicano deja de cumplir la tarea de procurar e impartir justicia, la falta de: 1) una política criminal integral sobre las causas económicas y sociales de los fenómenos delictivos; 2) profesionalización, eficacia y eficiencia de las autoridades policiacas, del Ministerio Público y de autoridades jurisdiccionales, así como 3) incomprendición del fenómeno criminal.

A las problemáticas señaladas en el PPP, hoy se debe agregar el exponencial desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación y el uso de inteligencia artificial, así como la falta de instrumentos legales idóneos.

El problema no es menor, debido a que la sociedad a nivel mundial está familiarizada con instrumentos tecnológicos accesibles desde la infancia. De acuerdo con datos de la ENDUTIH 2023, en ese año, 97 millones de personas usaban internet, es decir, 81.2% de la población de 6 años o más. En el mismo periodo, 97.2 millones de personas usaban un teléfono celular, lo equivalente al 81.4% de la población de 6 años o más. Lo anterior nos lleva a reflexionar que, actualmente, no sólo los operadores de sistemas avanzados son proclives a incurrir en la comisión de delitos mediante mecanismos tecnológicos, sino cualquier persona.

En México, actualmente no existe una regulación específica, aunque a la fecha hay importantes iniciativas de distintos partidos políticos que pretenden regular al respecto. En términos generales, se busca el incremento de penas en la comisión de delitos mediante el uso de tecnologías e inteligencia artificial.

En materia electoral, desde hace algunos años se han presentado nuevos fenómenos no contemplados en la normativa penal electoral y que podrían perfilarse como conductas que en algún momento se tipifiquen. Sin embargo, las reformas en la materia no parecen estar contempladas en el escenario de la hiperconexión digital. Lo que nos lleva a plantear la necesidad de reflexionar al respecto.

## VI. Bibliografía

- FGR (2019). Plan de Persecución Penal Provisional de la Fiscalía General de la República. Dirección General de Políticas Públicas, Vinculación y Coordinación Interinstitucional. Consultado en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537437/PPP\\_Provisional\\_Versi\\_n\\_Final\\_Firmada\\_con\\_Anexo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537437/PPP_Provisional_Versi_n_Final_Firmada_con_Anexo.pdf), el 28 de agosto de 2024.
- INE (2020). Protocolo para la Actuación Frente a Casos de Trámites y Registros Identificados con Irregularidades o del Uso Indebido de Información relativa al Padrón Electoral. Consultado en [https://www.dof.gob.mx/2020/INE/JGEext202008\\_24\\_ap\\_6\\_4.pdf](https://www.dof.gob.mx/2020/INE/JGEext202008_24_ap_6_4.pdf), el 28 de agosto de 2024.
- INEGI (2023). Encuesta Nacional Sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares. Consultado en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/ENDUTIH/ENDUTIH\\_23.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/ENDUTIH/ENDUTIH_23.pdf), el 20 de agosto de 2024.
- Molero A. (2014). La Revolución Digital. Recuperado en: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/35-2019-02-04-3-2014-09-19-LI.%202014-2015%20FINAL.pdf>, el 29 de agosto de 2024.
- Patiño C. (2012). El sistema federal y los delitos electorales. Cuadernos para el Debate. Proceso Electoral Federal 2011-2012. Número 2. Recuperado el 27 de agosto de 2024 en [https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/02\\_SistemaFederalYDelElect.pdf](https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/02_SistemaFederalYDelElect.pdf).
- RT (2018). Fábrica de seguidores: Así funciona el oscuro negocio de las cuentas falsas en las redes sociales. Consultado en <https://es.azvision.az/news/27621/news.html>, el 30 de agosto de 2024.
- UNAM (2018). Observatorio Electoral 2.0. Bots y elecciones. Consultado en [https://cronicaelectoraljuridicas.unam.mx/posts/post\\_index/45-bots-y-elecciones](https://cronicaelectoraljuridicas.unam.mx/posts/post_index/45-bots-y-elecciones), el 25 de agosto de 2024.

## VII. Legislación consultada

- Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal que regula la Inteligencia Artificial. MORENA. (febrero, 2024). Consultada en [https://ricardomonrealavila.com/wp-content/uploads/2024/02/Inic\\_Morena\\_inteligencia\\_artificial.pdf](https://ricardomonrealavila.com/wp-content/uploads/2024/02/Inic_Morena_inteligencia_artificial.pdf), el 31 de agosto de 2024.

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. MORENA. (agosto, 2021). Consultado en [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-08-25-1/assets/documentos/Ini\\_Morena\\_Dip\\_Cayetano\\_Art\\_19\\_CPEUM.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-08-25-1/assets/documentos/Ini_Morena_Dip_Cayetano_Art_19_CPEUM.pdf), el 30 de agosto de 2024.

Iniciativa que adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Inteligencia Artificial. PRD. (marzo, 2024). Consultado en <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/mar/20240305-III-7.pdf>, el 30 de agosto de 2024.

Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, en materia de mal uso de la tecnología señalada como Inteligencia Artificial. MORENA. (noviembre, 2023). Consultado en <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2023/nov/20231114-II-1.html#Iniciativa3>, el 28 de agosto de 2024.

Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, en materia de mal uso de la tecnología señalada como Inteligencia Artificial, MORENA. (noviembre, 2023). Consultado en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2023/12/asun\\_4685626\\_20231213\\_1700002664.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2023/12/asun_4685626_20231213_1700002664.pdf), el 28 de agosto de 2024.

Proyecto de decreto del artículo 390 del Código Penal Federal por el cual se establece que se incrementarán las penas hasta en una mitad cuando se extorsione por medios telefónicos, digitales o electrónicos y se logre que la víctima o un tercero entregue alguna cantidad de dinero o bienes. PAN. (abril, 2023). Consultado en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2023/04/asun\\_4549398\\_20230418\\_1681862745.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2023/04/asun_4549398_20230418_1681862745.pdf), el 28 de agosto de 2024.

Proyecto de decreto de reforma a los artículos 102 y 390 del Código Penal Federal para incluir que, en relación con los delitos relacionados con extorsión, no procederá la prescripción de la acción penal entre otras reformas. PAN. (abril, 2023). Consultado en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2023/04/asun\\_4554963\\_20230424\\_1682379095.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2023/04/asun_4554963_20230424_1682379095.pdf), el 28 de agosto de 2024.

Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal en materia de penas en robos de productos adquiridos por medios digitales, MORENA. (febrero, 2023). Consultado en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2023/03/asun\\_4525367\\_20230328\\_1675899558.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2023/03/asun_4525367_20230328_1675899558.pdf), el 28 de agosto de 2024.

Proyecto de decreto de reforma al párrafo segundo del artículo 420 del Código Penal Federal, para incluir en el supuesto de pena adicional de 6 años más de prisión, cuando se actualicen los supuestos de captura, daño, privación de la vida a algún ejemplar marino. PT. (junio, 2023). Consultado en [http://sitl.diputados.gob.mx/LXV\\_leg/cuadros\\_comparativos/2CP2/0180-2CP2-23.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/cuadros_comparativos/2CP2/0180-2CP2-23.pdf), el 28 de agosto de 2024.

Proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 419 Bis 1; 419 Bis 2; y 419 Bis 3 (sic); todos del Código Penal Federal, en materia de protección y bienestar animal. PAN. (julio, 2023). Consultado en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2024/01/asun\\_4694108\\_20240124\\_1706137415.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2024/01/asun_4694108_20240124_1706137415.pdf), el 28 de agosto de 2024.

Proyecto de decreto que expide la Ley General del Sistema Nacional de Justicia Digital para crear un nuevo ordenamiento que tiene por objeto establecer una plataforma digital homologada para los poderes judiciales de la Federación. PRI. (septiembre, 2023). Consultado en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/09/asun\\_4397607\\_20220927\\_1663864379.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/09/asun_4397607_20220927_1663864379.pdf), el 28 de agosto de 2024.

Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de la Fiscalía General de la República, relativo a denuncias a través de medios digitales. PAN. (septiembre, 2022). Consultado en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/10/asun\\_4407866\\_20221011\\_1663863721.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/10/asun_4407866_20221011_1663863721.pdf), el 28 de agosto de 2024.



# LA CREDENCIAL PARA VOTAR; SU ALTERACIÓN ENFOCADA A UNA POLÍTICA CRIMINAL

Dr. Rogelio Rueda de León Ordóñez<sup>1</sup>



**1** Doctor en Derecho Constitucional y Penal. Obtuvo cursos en España, Estados Unidos, Colombia y Chile. Autor de dos publicaciones: "Perspectiva de Coordinación, en materia de Seguridad Pública en los tres órdenes de Gobierno" y el "Modelo Penitenciario y sus desafíos en el Sistema de Justicia Penal". Cuenta con una amplia trayectoria en instituciones como la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Reinserción Social y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Actualmente se desempeña como titular de la Subunidad de Amparo de la FISEL de la Fiscalía General de la República, y es docente en diversas instituciones de educación superior públicas y privadas.

## Resumen

El objetivo del presente artículo es examinar el delito de alteración al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores. Este delito se encuentra tipificado en el artículo 13 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE). Para esto, nos centramos en las garantías establecidas para el ejercicio del derecho al voto, a la luz de ciertos comportamientos ilícitos, como la presentación de documentos falsos o la usurpación de identidad. Estas malas prácticas afectan la integridad del registro y la función electorales.

De tal manera, el estudio profundiza en el papel que desempeña el Instituto Nacional Electoral (INE), principalmente en supervisión y validación de datos personales inscritos en sus sistemas de registros. Aquí, la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) cumple con la importante tarea de investigar y contribuir a la sanción de los actos delictivos que afecten a la correcta integración de estos sistemas. Por ello, establecemos un debate jurídico en torno a la tipicidad del delito, analizando si debe considerarse de acción o de resultado.

## Palabras Clave

Credencial para votar, delito de alteración al sufragio, modalidad de acción o resultado, política criminal, Instituto Nacional Electoral, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General en Materia de Delitos Electorales.

## Sumario

I. Introducción. II. Delitos electorales relacionados con el Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores. III. Conclusiones. IV. Bibliografía. V. Legislación consultada.

### I. Introducción

Aunque se ha procurado garantizar el derecho a votar y ser votado, hay conductas de la ciudadanía que buscan privilegiar a las y los candidatos durante las jornadas electorales, donde la credencial para votar es tramitada para fines ilícitos, alterando así el Registro Federal de Electores (en adelante RFE), el Padrón Electoral o Listado de Electores.

Es por ello que se tipificó como un delito en el artículo 13, fracción I, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, con el objeto de proteger el sufragio, pero en el momento de aplicar la ley penal al hecho delictivo, hemos notado que la finalidad de este tipo es de otra índole, como son el fraude o usurpación de identidad, por mencionar algunos.

Cabe mencionar que el INE es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; es el garante del ejercicio de los procesos electorales, así como el responsable del registro al Padrón Electoral y el Listado Nominal de Electores,<sup>2</sup> que contempla los requisitos indispensables del Estado para que la ciudadanía en general pueda ejercer el derecho al voto.<sup>3</sup>

Con esta responsabilidad, tiene las facultades para suspender el trámite de la credencial cuando en las solicitudes o registros al Padrón Electoral se detecte alguna irregularidad a los datos personales, o bien, por la presunta usurpación de identidad.<sup>4</sup>

Lo anterior, se comprueba realizando la confronta correspondiente e histórica de los datos personales, por medio de elementos biométricos y de texto, a fin de emitir la opinión técnica y definir la situación jurídica o posible conducta ilícita del ciudadano o ciudadana.<sup>5</sup>

## **II. Delitos electorales relacionados con el Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores**

Al respecto, la FISEL es garante de los actos u omisiones que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función electoral y que atentan contra las características al ejercicio del voto.<sup>6</sup>

**2** El Padrón Electoral es la relación de población que solicitó en su momento la credencial para votar; en cambio, la Lista Nominal contiene el nombre completo de la persona ciudadana y la foto, la cual posee la credencial para votar vigente, es decir, es la población autorizada para ejercer el derecho al voto durante la jornada electoral. Ambas (Padrón Electoral y Listado Nominal) se encuentran relacionadas con la construcción del censo nacional, siendo una técnica que se realiza mediante entrevistas de casa por casa, a fin de obtener la información básica de las personas ciudadanas mayores de 18 años, como la que en este momento señalamos: apellido paterno, apellido materno y nombre completo; lugar y fecha de nacimiento; edad y sexo; domicilio actual y tiempo de residencia; ocupación, entre otros. La integración total del censo contendrá la entidad federativa, el municipio, la localidad, el distrito electoral uninominal y la sección electoral correspondiente al domicilio, así como la fecha en la que se realizó la visita y el nombre y la firma del entrevistador. Artículo 34 de la CPEUM, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, y los artículos 126 al 129, y 132 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/Lgipe.htm>.

**3** Para solicitar la credencial para votar, conforme a los lineamientos de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, se le requiere a la persona ciudadana los siguientes documentos: acta de nacimiento o carta de naturalización; identificación con fotografía (pasaporte, cédula profesional, licencia de conducir, cartilla del servicio militar nacional, credencial de servicio público, documentos de escuelas públicas o privadas, credenciales de derechohabientes, credenciales de identificación laboral), así como el comprobante de domicilio. Artículos 136 y 137 de la LGIPE, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/Lgipe.htm>.

**4** La Dirección Ejecutiva del INE establecerá las políticas para generar la suspensión correspondiente. Artículos 82, 83 y 84 de los Lineamientos para la incorporación, actualización, exclusión y reincorporación de los Registros de las ciudadanas y los ciudadanos en el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores LRPE, disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/07/CGex201706-28-ap-9-a1.pdf>.

**5** Es preciso mencionar, que la vista a la FISEL será por conducto de la Dirección Jurídica del INE, que integrará el expediente con la documentación falsa, así como el objeto de la denuncia de hechos probables de investigar por la conducta delictiva. Asimismo, se remitirá un dictamen técnico que especifique los elementos de análisis de texto y biométricos que motivaron la exclusión del registro o la improcedencia de la solicitud individual. Artículos 92, 93, 94, 99, 100 y 106 de los LRPE, disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/07/CGex201706-28-ap-9-a1.pdf>.

**6** Artículos 1 y 2 de la LGMDE, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_200521.pdf).

En este sentido, el delito se sustenta con la intención ilícita de obtener una credencial para votar mediante la alteración al RFE, Padrón Electoral o Listado de Electores, sobre la cual señalaremos lo que en su parte conducente refiere la LGMDE:

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

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

(...)

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

Al respecto, a fin de comprender la literalidad del delito señalado como alteración al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores, realizaremos el ejercicio del desglose de la conducta penal:

**Tabla 1.- Desglose de la conducta penal**

Conducta	Verbo rector	Sujeto activo	Bien jurídico tutelado	Sujeto pasivo	Objeto de la acción	Circunstancias de modo, tiempo y lugar	Resultado
De acción.	Alterar o participar en la alteración ilícita.	Indeterminado o persona servidora pública, funcionaria partidista, precandidata o candidata.	Garantizar la autenticidad, integridad y efectividad del Registro Federal de Electores, el cual debe mantenerse permanentemente actualizado.	La persona a quien se le haya usurpado la identidad o la propia sociedad.	La alteración del Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores.	Modo: Por cualquier medio. Tiempo: No específica. Lugar: No específica.	La expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía.

Fuente: Elaboración propia.

Conforme a la tabla anterior, al momento de materializarse la alteración es porque el ciudadano o ciudadana proporcionó los documentos que la ley le exige (acta de nacimiento, identificación con fotografía y comprobante de domicilio), es decir, el sujeto activo entrega ante el INE documentos falsos, o bien, presenta otra identidad del acervo de datos que la propia institución tiene almacenada, usurpando así los datos personales de otro individuo, el cual es afectado como víctima de la comisión del delito (sujeto pasivo).

Por lo que respecta al partícipe, éste puede ser cualquier otra persona o las personas servidoras públicas, funcionarias partidistas, precandidatas o candidatas, a las cuales se les aplicará la agravante por la calidad del sujeto. Cabe precisar que puede haber pluralidad de autores materiales o partícipes del mismo hecho delictivo. (Esparza, 2018).

Relacionado al bien jurídico tutelado (lo que el INE también protege), es inicialmente la alteración al Registro Federal de Electores; posteriormente, el Padrón Electoral o Listado de Electores; y, por último, se realiza la expedición ilícita de una o más credenciales para votar. Ello implica que la conducta posee momentos específicos para llegar a consumarse en su totalidad.

A partir de ese momento, las y los fiscales especializados en materia de delitos electorales, en este caso la FISEL, realizarán las diligencias básicas de investigación criminal, a fin de obtener datos probatorios que permitan esclarecer los hechos delictivos.

**Tabla 2.- Diligencias básicas de investigación**

Solicitud de información	Aseguramiento	Entrevistas	Inspección
<ul style="list-style-type: none"><li>- Expediente electoral de la ciudadana o el ciudadano.</li><li>- Solicitar información al Centro de Computo y Resguardo Documental del Registro Federal de Electores del INE.</li><li>- Registros dactilares, fotográficos y firmas de la ciudadana o el ciudadano.</li><li>- Dictamen sobre la autenticidad de la credencial que se hubiere utilizado.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- De las credenciales para votar, en su caso.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Testigos de los hechos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Verificación de los domicilios de las personas involucradas.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia con base en la información del cuadernillo de diligencias básicas de las FISEL; artículo 13, fracción I y último párrafo de la LGMDE, la Guía de Diligencias para la Actuación de Agentes del Ministerio Público, Policias Ministeriales y Personal Pericial de la FGR, 2018, disponible en: <http://pgrstastdgfepade020.blob.core.windows.net/fepade/difusion/GuiadeDiligencias.pdf>.

Cabe señalar que el delito de alteración señalado en el artículo 13, fracción I de la LGMDE, es el de mayor concurrencia de investigación criminal en la FISEL, tal como se corrobora en la siguiente tabla:

**Tabla 3.- Estadística criminal sobre el delito de alteración al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores (desglose anual)**

Año	Número de carpetas de investigación iniciadas en la FISEL relacionadas con el art. 13, fracción I de la LGMDE	Porcentaje de carpetas de investigación iniciadas en la FISEL relacionadas con el art. 13, fracción I de la LGMDE	Total de carpetas de investigación iniciadas por año en la FISEL
2019	409	42.56%	961
2020	246	47.31%	520
Año	Número de carpetas de investigación iniciadas en la FISEL relacionadas con el art. 13, fracción I de la LGMDE	Porcentaje de carpetas de investigación iniciadas en la FISEL relacionadas con el art. 13, fracción I de la LGMDE	Total de carpetas de investigación iniciadas por año en la FISEL
2021	188	14.43%	1303
2022	152	36.36%	418
2023	63	22.58%	279

Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales de la FISEL, disponibles en: <https://www.fgr.org.mx/swb/fisel/Informes>.

Así, confirmamos que el delito electoral más concurrido a nivel federal es el de la obtención de una credencial para votar mediante la alteración al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores, toda vez que los porcentajes de investigación criminal oscilan en casi la mitad del total de carpetas de investigación iniciadas en la FISEL (se apartan los años 2021 y 2023, que son los más bajos en porcentaje, independientemente de que son considerados).

Al respecto, surge la siguiente interrogante: ¿la finalidad del delito realmente es alterar el proceso del derecho al sufragio?, ya que hemos observado que se realiza la conducta fuera de la jornada electoral, es decir, la tendencia es cometer el hecho delictivo en el periodo en que no hay elecciones populares.

Esto hace que recapitulemos la idea de que la conducta ilícita es cometida para vulnerar el ejercicio de trastocar la función pública electoral, ya que, al observar el resultado del medio comisivo, se encuentra que la obtención de la credencial para votar ilícita se realiza con otros fines. Pero, a fin de corroborar esta interrogante, debemos analizar qué es el delito electoral.

Para tal efecto, advertimos que los delitos electorales son especializados sistemáticamente, toda vez que concurren bajo elementos normativos de índole democrático. Relacionado a la conducta, el dolo se encuentra en todos los tipos penales, ya que la literalidad del bien jurídico que se tutela es el debido desarrollo electoral (esto se encuentra definido en el proceso que señala la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE).

De esta forma, la credencial para votar es un documento público que cuenta con datos personales de las y los ciudadanos (nombre, domicilio, fecha de nacimiento, Clave Única de Registro de Población, huella dactilar y firma), los cuales se hallan inscritos en el Registro Federal de Electores. Es por ello que, al momento de alterar los datos personales sin los mecanismos legales correspondientes, se genera una conducta delictiva en materia electoral.

Derivado de lo anterior, la interpretación judicial señala que la conducta ilícita electoral de alteración se encuentra bajo los derechos de participación ciudadana dentro de la jornada electoral, es decir, que la función electoral no solamente protege a los documentos electorales, sino también a las prerrogativas que derivan de los mismos, siendo lo que se tutela el correcto funcionamiento de la función pública electoral, que se materializa mediante el derecho de votar y ser votado.<sup>7</sup>

De esta idea, el criterio judicial ha ocasionado que la conducta ilícita de alteración al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores contenga una finalidad (alterar el debido funcionamiento de las votaciones). Esto lo podemos comprobar con la tesis aislada, que en su parte conducente señala que:

*(...) Dicho aspecto, exigible desde la propia exposición de motivos de la ley, y destacado jurisprudencialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo conducente, constituye el fin de la protección de la norma y no la sola aportación de algún dato falso o erróneo en correspondencia con los que aparecen en una credencial; es decir, el delito no se configura por la simple aportación de esa clase de dato o por la obtención de la credencial, sino por la alteración al registro con fines ilícitos de carácter electoral.<sup>8</sup>*

<sup>7</sup> Tesis: XX.10.146 P, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, DELITO ELECTORAL PREVISTO EN LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 403 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL. NO SE CONFIGURA CON LA ALTERACIÓN O DESTRUCCIÓN DE UNA CREDENCIAL PARA VOTAR CUANDO EL TITULAR FALLECIÓ CON ANTERIORIDAD AL DESARROLLO DE LA CONDUCTA. Novena Época, abril de 2007, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172783>.

<sup>8</sup> Tesis: II.20.P.53 P(10a), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, DELITO ELECTORAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL EN ESA MATERIA, EN SU HIPÓTESIS DE PARTICIPAR EN LA ALTERACIÓN DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES, CASO EN EL QUE NO SE CONFIGURA. Décima Época, T. III, noviembre de 2017, p. 2035, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015570>.

En este sentido, me decanto al señalar que el criterio del Tribunal Colegiado sobre el delito electoral no profundiza sobre lo que realmente acontece cuando se comete la conducta, toda vez que tal como lo afirma el Tribunal en la tesis, la conducta delictiva se encuentra enfocada a la alteración del registro con fines ilícitos de carácter electoral, y no así sobre la conducta desplegada. Más aún, precisa que no hay pruebas del dolo con finalidad específica, ponderando el principio de lesividad del bien jurídico tutelado (enfocado a la llamada tipicidad conglobada), es decir, advierte que no se actualiza el nexo causal entre la acción del imputado y el resultado material de alteración real del registro, con fines de afectar el desarrollo electoral, que es lo que quiso tipificar el legislador.<sup>9</sup>

Por lo tanto, encontramos que la disyuntiva al delito de alteración al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado Nominal se orienta a establecer si la conducta es de acción o resultado,<sup>10</sup> ya que el análisis del tribunal sobre esta conducta se encamina a la pretensión del legislador, que es la de afectar las elecciones, pero no se percata que el fenómeno delictivo va más allá de la pretensión inicial, al momento de examinar la conducta ilícita, toda vez que hay varios comportamientos típicos que surgen como medio comisivo.

Esto lo verificamos en un primer momento cuando analizamos la literalidad del delito, conforme al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que: “(...) *En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.*”<sup>11</sup>

En este sentido, la base para analizar el delito de alteración al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado Nominal se sustenta inicialmente en los principios generales del Derecho Penal, establecidos en la CPEUM, los cuales contemplan a la legalidad, taxatividad y analogía del delito. Si bien es cierto, el órgano jurisdiccional necesita recurrir a la justificación del legislador para determinar la descripción del tipo (según el tribunal, el fin es la protección a la norma), hay otros factores que no podemos soslayar.

**9** Para profundizar más, es necesario estudiar completamente la tesis en comento, ya que solamente se citó la parte que relaciona al tema controvertido.

**10** Lo primero es comprender la conducta desplegada (para el caso que nos ocupa de acción), y otra es entender el objeto de dicha acción, es decir, los motivos que generó la conducta delictiva. En este caso, la Teoría del Delito describe a ciertos delitos por mera actividad, ya que la acción se presenta sin condiciones de resultado (el tipo penal no lo describe), toda vez que por el solo proceder se califica el delito. Caso en contrario, son los delitos de resultado que se generan al momento en que la conducta tiene un fin específico (el tipo penal describe el resultado). (Díaz, E., Roxin, C., Ochoa Contreras, C., 2013).

**11** Del párrafo citado en la CPEUM se concibe lo que es el principio penal de legalidad, el cual infiere a otros principios penales. Al respecto, señala Carbonell (2016. Vol I p.821): (...) “... se desprenden tres aspectos distintos en los que se concreta el principio de legalidad en materia penal: a) la reserva de ley en materia penal; b) el principio de taxatividad penal; y c) de la prohibición de analogía.”

Aunado a lo anterior, el hecho de establecer un delito en la ley, genera en sí mismo indivisibilidad y autonomía de la conducta delictiva, es decir, no se fragmenta el delito ni depende de cualquier analogía (supuesto) para su estudio; simplemente debe cuadrar la conducta al tipo penal para establecer el grado de participación del sujeto activo.

Ahora bien, ya habíamos referido que el delito de alteración al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado Nominal es de conducta dolosa; ello implica que, al momento de materializarlo, se genera la intención del sujeto activo para cometer el delito.

Por estas razones, desde que la persona presenta los documentos falsos o de identidad diferentes ante el INE, se inicia objetivamente el despliegue de la conducta, con probabilidad de finalidades distintas al medio comisivo (no como lo alude el ámbito jurisdiccional), toda vez que no necesariamente es la pretensión alterar las votaciones, sino cometer diversos delitos, lo que implica una afectación al principio de legalidad, tal como lo señala el artículo 14 de la CPEUM mencionado.

Esto apoya la idea de que, dentro de las líneas de investigación criminal, se encuentran las pretensiones del sujeto activo, como son: el fraude; usurpación de identidad bajo la expedición de credenciales diferentes; personas que son menores de edad que consiguen la credencial para votar a fin de entrar a establecimientos de adultos o tener acceso a bebidas embriagantes; las personas migrantes con delitos concurrentes de trata de personas o tráfico de personas, y vinculados también con la delincuencia organizada; o el mero aviso del cambio de domicilio presentado por la persona ciudadana, con el objeto de generar el denominado "turismo electoral". Estas son algunas de las variables por las que la ciudadanía en general solicita la expedición de la credencial para votar, siendo el fraude el delito con mayor concurrencia.

Para el caso que nos ocupa, el delito de fraude como tal está contemplado en el artículo 386 del CPF, que en su parte conducente nos dice: *"Comete el delito de fraude el que engañoando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido (...)"*

Cabe advertir que, bajo un enfoque de prevención del delito, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el INE y la Asociación de Bancos de México, firmaron un convenio denominado

*“Convenio de adhesión a las bases de colaboración en materia de suplantación o usurpación de identidad”*<sup>12</sup>, a fin de prevenir, con diversas acciones, la realización de este tipo de fraude.

Estos avances preventivos del delito nos dan la razón de que el tipo penal se está persiguiendo de manera inadecuada, al momento de ser observado judicialmente, toda vez que la obtención de la credencial para votar mediante la alteración al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores acontece por causas diversas, engañando así a la ciudadanía, a las entidades bancarias o notarías públicas.

No obstante, lo más gravoso de todo, es que el criterio del Tribunal Colegiado subió al análisis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), por medio de una contradicción de tesis<sup>13</sup>, donde establece que el tipo penal es de resultado, situación que por todo lo comentado es un tipo de mera conducta, con medios comisivos distintos.

Por esto mismo, debemos partir que la confusión (delito de resultado o finalidad) radica en las escuelas del sistema jurídico penal, en particular de la escuela causalista y finalista. Al respecto, al momento de examinar este delito dentro del sistema de justicia penal (ya sea causalista o finalista), se encuentra establecido con enfoques completamente distintos, que nos llevan a resultados diversos que no son del plano teórico, sino en el plano práctico (Orellana, 2022).

Asimismo, bajo el lenguaje de la teoría del delito, el enfoque conceptual que a nuestro parecer predomina es de desvalor de acción (*ex ante*, sistema finalista), llevando a cabo un análisis de antijuricidad del acto, que se determina al momento de que el ciudadano o ciudadana presenta documentos o identidad falsa. En cambio, el desvalor de resultado (*ex post*, sistema causalista), es bajo un análisis de tipicidad de la conducta, que se determina al momento que se altera el Registro Federal de Electores, el Padrón Electoral o Listado de Electores y se expide la credencial, en otras palabras, se lleva a cabo el nexo causal.

**12** Estas son acciones del convenio mencionado: 1) evaluar y desarrollar sistemas de alerta ante casos de suplantación o usurpación de identidad; 2) formar bases de datos de las personas que se haya constatado que realizaron actos de suplantación o usurpación de identidad; 3) validar de forma inmediata las identidades de los clientes o usuarios de servicios financieros; 4) detectar de manera temprana la usurpación o suplantación de identidad; 5) estudiar las metodologías y los esquemas de operación, y 6) impulsar la modificación y la creación de ordenamientos legales para hacer efectivo el instrumento. CONVENIO DE ADHESIÓN A LAS BASES DE COLABORACIÓN EN MATERIA DE SUPLANTACIÓN O USURPACIÓN DE IDENTIDAD, protocolizado el 25 de agosto del 2016, disponible en: <https://www.gob.mx/fgr/es/articulos/se-suma-pgr-a-prevenir-y-combatir-el-delito-de-suplantacion-de-identidad-en-el-pais>.

**13** Tesis: 1a/J. 18/2019 (10a). Contradicción de tesis 125/2018 Primera Sala, DELITO ELECTORAL DE ALTERACIÓN DEL REGISTRO FEDERAL ELECTORAL. NO SE ACTUALIZA CUANDO LA AUTORIDAD NIEGA EL CAMBIO DE DOMICILIO, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, agosto de 2019, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/resenias\\_argumentativas/documento/2020-07/res-AZLL-0125-18.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/resenias_argumentativas/documento/2020-07/res-AZLL-0125-18.pdf).

No dejamos de ser sensibles a lo que es el criterio de la SCJN, de lo que es el bien jurídico tutelado de este delito, que se realiza cuando se altera el Registro Federal de Electores, el Padrón Electoral y Listado Nominal, pero al momento de expedir la credencial para votar y estando en posesión del ciudadano, su uso se orienta para otros medios comisivos ya analizados.

Por lo tanto, advertimos que lo más adecuado en estos casos es establecer la tentativa del delito de alteración, si es que no se ha expedido la credencial para votar, toda vez que el propio INE suspende la entrega de la credencial cuando detecta las irregularidades en la documentación o datos personales. Para ello, lo que se recomienda es calificarlo por tentativa punible y su sanción se encontraría en los artículos 12 y 52 del CPF.<sup>14</sup>

Tal como se aprecia, la tentativa sí procede, ya que es un delito electoral de conducta dolosa, y al momento de que el ciudadano entrega la documentación o identidades falsas ante el INE, se despliega la pretensión de alterar el Registro Federal de Electores, el Padrón Electoral y el Listado Nominal, pero, además, con el fin de darle un uso a la credencial para votar con diferentes medios comisivos.

### **III. Conclusiones**

Es aquí donde nos damos cuenta de que el derecho electoral no va relacionado sólo con la democracia y los procesos electorales, sino que, al relacionarse con otros delitos, ayuda a esclarecer los casos que afectan a toda la sociedad en general, para así poder reparar el daño ante un hecho material que deteriora el patrimonio y la seguridad de las ciudadanas y los ciudadanos en nuestro país.

### **IV. Bibliografía**

Díaz E., et al. (2013) Lineamientos Prácticos de Teoría del Delito y Proceso Penal Acusatorio. Straf.

Esparza B. (2018). Delitos Electorales 1812-2018. INACIPE.

<sup>14</sup> Señalan los artículos 12 y 52 del Código Penal Federal: "Artículo 12.- Existe tentativa punible, cuando la resolución de cometer un delito se exterioriza realizando en parte o totalmente los actos ejecutivos que deberían producir el resultado, u omitiendo los que deberían evitarlo, si aquél no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente. (...)"

Artículo 52.- El juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito, la calidad y condición específica de la víctima u ofendido y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta (...)"

PGR (2013). Guía de Diligencias para la Actuación de Agente del Ministerio Público, Policías Ministeriales y Personal Pericial. Consultado en <http://pgrstastdgfepade020.blob.core.windows.net/fepade/difusion/GuiadeDiligencias.pdf>, el 8 de agosto de 2024.

Orellana O. (2022). Teoría del Delito, sistemas causalista, finalista y funcionalista, teoría del delito y teoría del caso. Porrúa.

## V. Legislación Consultada

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los Lineamientos para la incorporación, actualización, exclusión y reincorporación de los registros de las ciudadanas y los ciudadanos en el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto de 2017. Recuperado el 07 de junio de 2024 en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/07/CGEx201706-28-ap-9-a1.pdf>

Código Penal Federal. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07 de junio de 2024. Consultado en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>, el 20 de junio de 2024.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2024. Consultada en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, el día 30 de septiembre de 2024.

INE, (2016). Convenio de adhesión a las bases de colaboración en materia de suplantación o usurpación de identidad.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de octubre de 2024. Consultado en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIE.pdf>, 20 de septiembre de 2024.

INE, (2016). Lineamientos de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.

Ley General en Materia de Delitos Electorales. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021. Consultada en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMD\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMD_200521.pdf), el 20 de septiembre de 2024.

Tesis: 1a./J. 18/2019 (10a.). Contradicción de tesis 125/2018. Primera Sala. DELITO ELECTORAL DE ALTERACIÓN DEL REGISTRO FEDERAL ELECTORAL. NO SE ACTUALIZA CUANDO LA AUTORIDAD NIEGA EL CAMBIO DE DOMICILIO. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época, agosto, 2019. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/resenias\\_argumentativas/documento/2020-07/res-AZLL-0125-18.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/resenias_argumentativas/documento/2020-07/res-AZLL-0125-18.pdf) (fecha de consulta: 8 de agosto de 2024).

Tesis: II.20.P.53 P (10a.) (2017). DELITO ELECTORAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL EN ESA MATERIA, EN SU HIPÓTESIS DE PARTICIPAR EN LA ALTERACIÓN DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES. CASO EN EL QUE NO SE CONFIGURA. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época, noviembre, 2017. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015570> (fecha de consulta: 8 de agosto de 2024).

Tesis: XX.10.146 P. (2007). DELITO ELECTORAL PREVISTO EN LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 403 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL. NO SE CONFIGURA CON LA ALTERACIÓN O DESTRUCCIÓN DE UNA CREDENCIAL PARA VOTAR CUANDO EL TITULAR FALLECIÓ CON ANTERIORIDAD AL DESARROLLO DE LA CONDUCTA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, abril, 2007. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172783> (fecha de consulta: 8 de agosto de 2024).





## **DELITOS ELECTORALES Y LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO ELECTORAL**

Lic. Juan Manuel Martínez García<sup>1</sup>



---

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho por la UNAM. Actualmente se desempeña como funcionario público adscrito a la FISEL de la Fiscalía General de la República.

## Resumen

El artículo analiza la evolución y especialización del derecho penal electoral en México, resaltando la integración de dos ramas del derecho—penal y electoral—para proteger la integridad de los procesos democráticos. Se presenta un recorrido histórico desde sus orígenes en la Constitución de Cádiz hasta las reformas electorales recientes, destacando la incorporación de conductas delictivas al sistema normativo y la creación de instituciones especializadas, como la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales. Asimismo, se profundiza en el concepto de delitos electorales, definidos como aquellas conductas que atentan contra el sufragio libre y equitativo, y se discuten los dilemas surgidos por la coexistencia y aplicación armónica de las normativas penales y electorales. Finalmente, el estudio subraya la necesidad de una interpretación jurídica coherente que responda a las demandas de la sociedad democrática y garantice la seguridad jurídica en un contexto de constante transformación normativa.

## Palabras clave

Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales, delitos electorales, reformas electorales, exacta aplicación de la ley, derecho electoral, derecho penal, Ley General en materia de Delitos Electorales, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## Sumario

I. Introducción. II. Breve historia de la inclusión de los delitos electorales. III. Concepto de delitos electorales. IV. Especialización del derecho y los delitos electorales. V. Conclusiones. VI. Bibliografía. VII. Legislación consultada.

## I. Introducción

Una serie de conductas que transgredían una democracia que poco a poco se iba construyendo fueron consideradas en diversas reformas electorales que transformaron nuestro sistema normativo; en principio, la manera más adecuada de tipificar estas conductas dio origen a lo que conocemos como delitos electorales, por lo que en un inicio se realizará un breve recuento histórico de esa inclusión.

Posterior a ello, advertir el concepto de delitos electorales en nuestro sistema jurídico indudablemente contemplaría la vinculación de dos ramas del derecho, el penal y el electoral, por lo que se pretende tomar como referencia los conceptos fundamentales que integran el término de delitos electorales.

Por último, al considerarse que los delitos electorales comprenden el estudio de dos ramas del derecho autónomo, que en un principio deberían combinarse en armonía, es necesario ahondar en las particularidades de cada una, ya que dicha combinación conlleva a dilemas respecto de la adecuada procuración de justicia en materia electoral, lo cual se pretende tratar en el presente trabajo.

## **II. Breve historia de la inclusión de los delitos electorales**

La relación del derecho punitivo y la forma de elegir a los representantes populares en el gobierno existe desde hace siglos en la vida de la ciudadanía. "(...) *En la Grecia clásica en las polis griegas las conductas que lesionaban los derechos de los ciudadanos como votar dos veces, vender o comprar el voto, eran castigadas severamente.*" (Cienfuegos, 2016, p. 128).

En ese orden de ideas, la acuñación y el estudio del derecho penal electoral en nuestro sistema normativo es reciente. En un primer punto, nos encontramos con la dificultad de que es un modelo nuevo, a pesar de que, en su esencia, contiene la historia del derecho penal, estudiada ya con exhaustividad, exceptuando referirlo en el presente trabajo; sin embargo, esta relación de conceptos se debe principalmente a "*la organización política de los estados contemporáneos que se encuentran en una transición democrática.*" (Cienfuegos, 2016, p. 125).

En México, esa apertura ha venido con reformas electorales que incluyen la creación y fortalecimiento electoral en una constante evolución del sistema democrático, por lo que la tipificación de las conductas delictivas que se realizan debe estar destinada a contemplar aquellas que más perjudican a la democracia.

En ese orden de ideas, es preciso recordar cómo estas conductas delictivas se incorporaron a nuestro sistema normativo. Sergio Ramírez refiere lo siguiente:

*Los tipos electorales salieron de las leyes especiales donde se alojaron primero, en número modesto, e ingresaron al Código Penal Federal. Son uno de los "parches" más recientes en ese cuerpo normativo, ahora desgarrado, con extravagancia, en dos ordenamientos unidos por muchas partes comunes y separados por no pocas diferentes. Hasta se crearon organismos especializados para lanzarse sobre los delincuentes electorales: una fiscalía, cuyo nacimiento fue parte de los montes. Y mejor que así fuera: la nueva era no se abriría entre rejas, sino entre urnas, con lucha política, progreso cultural, exigencia ciudadana.* (García, 2002, p. 261).

De lo anterior podemos dilucidar que la integración de estas dos ramas fue abrupta, al percibirse como un "parche" para afrontar estas conductas que buscan transgredir los

principios que representan y conducen una sociedad civilizada, por ello el sistema normativo busca adaptarse a las sociedades actuales.

En este sentido, es necesario mencionar las apariciones de estos delitos con carácter electoral en la historia de nuestro cuerpo normativo:

*Los delitos electorales hicieron su aparición en la Constitución de Cádiz de 1812, en cuyo articulado se establecieron sanciones por soborno o cohecho en la elección de las juntas electorales de parroquia, de partido y de providencia, un siglo después, en enero de 1930, la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicaría una tesis inicial relativa al delito de fraude electoral. Se dieron relevantes pasos para definir las conductas lesivas de la emisión del sufragio libre, inicialmente con la incorporación de distintos tipos penales al Código Penal Federal en 1990, y enseguida con un diseño institucional mediante la creación de la FEPADE en 1994, y cuya entrada en funcionamiento condujo a la ampliación del catálogo de delitos electorales (...)” (Astudillo, 2021, p.15).*

Lo anterior es un claro ejemplo de cómo las luchas por una vida democrática empezaban a dar señales de reformas necesarias para el país. No es coincidencia que la adición de un Título Vigésimo Cuarto denominado “Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos” al Código Penal Federal el 15 de agosto de 1990<sup>2</sup>, así como la creación de un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se hayan legislado a la par.

La incorporación y el surgimiento de estas regulaciones, respectivamente, se vincularon directamente, por lo cual, los conceptos plasmados en la legislación electoral fueron base para la creación de los tipos penales que, a partir de entonces, el Estado debería seguir y sancionar, dando paso al surgimiento de una institución especializada encargada de investigar y perseguir este tipo de conductas delictivas.

Posterior a ello, el Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León reconoció y planteó la necesidad de una nueva reforma electoral, como se precisa a continuación:

*Ernesto Zedillo, en su discurso de toma de posesión el 1º. de diciembre de 1994, al anunciar la necesidad de promover lo que llamó una “Reforma electoral definitiva(...) (Córdova, 2008, p. 668).*

<sup>2</sup> Decreto por el que se aprueba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y se adiciona el Título Vigésimo Cuarto al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, publicado en Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

Ésta culminó el 22 de noviembre de 1996, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y del Código Penal Federal.<sup>3</sup>

Bajo esta premisa, la tipificación de los delitos electorales enteramente se encontraba guiada bajo un Código Penal Federal, siendo perseguidos por una Fiscalía que poco a poco fue requiriendo mayor especialización en la materia, pues no era coincidencia que la evolución del derecho penal electoral iba a la par con los cambios en la materia electoral.

Resultó evidente una especialización con la reforma en materia electoral del año 2014, la cual daría origen a la creación de una serie de leyes generales en materia electoral, entre ellas la LGMDE, establecida en el artículo transitorio constitucional de dicha reforma publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, que estableció lo siguiente:

*SEGUNDO. - El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:*

*(...)III. La ley general en materia de delitos electorales establecerá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación y las entidades federativas.*<sup>4</sup> Con este ejemplo, es claro que la configuración de los tipos penales siempre es llevada a cabo con la evolución de los conceptos en nuestro sistema electoral; es innegable la estrecha relación que guardan estas dos ciencias, por lo cual, la distinción entre una y otra no puede ser contraria a los bienes jurídicos que el Estado busca tutelar bajo transgresiones a sus principios democráticos, mediante el sufragio de la ciudadanía.

### **III. Concepto de delitos electorales**

La vinculación de dos ramas del derecho conlleva a un estudio obligatorio de ambas materias, por lo cual resulta necesario precisar estos dos conceptos por separado, lo concerniente a lo electoral como rama del derecho y los delitos en su particularidad.

<sup>3</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Electoral; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

<sup>4</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Como se ha referido, la materia electoral en nuestra legislación es de reciente incorporación y estudio. Al derecho electoral lo podemos definir como:

*El derecho electoral ha adquirido carta de ciudadanía en el sistema general del derecho; tiene existencia propia, sin olvidar que el derecho es uno solo, monolítico, indivisible, y que ninguna clasificación resiste un riguroso análisis científico; que toda división sólo obedece a razones prácticas, ya de carácter académico, legislativo o jurisdiccional. La materia electoral, circunscrita al ámbito del derecho, es la regulación jurídica de la organización y realización de las elecciones, consideradas como función estatal (...) (Galván, 1993, p. 679).*

En ese orden de ideas, contemplar al derecho electoral con autonomía propia no se puede perder de vista cuando se realiza su función desde cualquier ámbito estatal.

Siguiendo con nuestra delimitación conceptual, los delitos se pueden definir como:

*Según Francisco Carrara, en aquella clásica definición: El delito es la infracción de la ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultantes de un hecho externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso. El Código Penal Federal establece una definición más simple. El numeral 7 de dicho ordenamiento señala que el delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales (...) (Cienfuegos, 2016, p. 126).*

Lo anterior conlleva a que la legislación penal busque proteger esa función estatal contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41, base V; por ello, la vinculación de ambas materias ha llevado a acuñar un término denominado delitos electorales:

*Los tipos penales o delitos electorales se actualizan con acciones u omisiones que lesionen o pongan en peligro el adecuado desarrollo de la función electoral y atenten contra las características del voto y la equidad en la contienda electoral, es decir, son aquellos supuestos normativos que buscan tutelar el derecho individual y colectivo de los y las ciudadanas para elegir a sus gobernantes; el bien jurídico tutelado es la libre organización y realización de la contienda y jornada electoral en términos de equidad e imparcialidad (...) (Nieto, 2018, p. 25).*

Siguiendo con el concepto de delitos electorales, encontramos que se señalan de la siguiente manera:

*Los delitos electorales son aquellos que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función electoral y atentan contra las características del voto, el cual debe ser universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible. Asimismo, son dolosos, pues quien los comete tiene conocimiento de su conducta ilícita, sus consecuencias, y aun así decide actuar (...) (Velázquez, 2022)*

Ahora bien, encontramos en estas dos definiciones anteriores la razón de ser de qué son los delitos electorales; asimismo, que implica la protección de la función estatal de organización de las elecciones, para lo cual, la materia siempre está vinculada al ámbito del derecho electoral, que requiere un estudio a la par con la evolución de la materia electoral referido al ámbito del derecho, una labor que las personas servidoras públicas involucradas en la procuración de justicia deben ajustar en su actuar.

Los delitos electorales plantean una visión en donde dos ramas del derecho deben armonizarse para la tutela y protección de un bien jurídico común, señalado de la siguiente manera:

*Por cuanto hace al bien jurídico protegido por los delitos electorales, señala María de los Ángeles Fromow Rangel que incluye la organización y realización de los procesos electorales para la elección del Ejecutivo Federal, diputados federales y senadores de la República, y agrega, "sin embargo, se piensa que de manera específica es el sufragio y sus características de universal, libre, directo, personal e intransferible, que se erige en depositario de la función electoral (...) (Cienfuegos, 2016, pp. 136-137).*

No obstante, la evolución del derecho electoral y la inclusión de instituciones jurídicas se han visto relegadas, hasta que no son incluidas de manera oficiosa mediante un decreto; por mencionar un ejemplo, el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, incorporado a la Ley General en Materia de Delitos Electorales el 13 de abril de 2020.<sup>5</sup>

#### **IV. Especialización del derecho y los delitos electorales**

La evolución del derecho electoral es constante; la precisión de instituciones jurídicas que implican la inclusión a nuestro sistema electoral también es constante. La extensión de la especialidad en la materia no alcanzaría a ser explicada en el presente trabajo; sin embargo,

<sup>5</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2020.

sí es importante mencionar algunas de ellas, y lo que implica en el ámbito de los delitos electorales, como lo es el tema de las candidaturas independientes.

Asimismo, es importante definir el concepto de candidato dentro del ordenamiento jurídico. La LGMDE, en su artículo 3, fracción VIII, define a los candidatos como las y los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente, es decir, el Instituto Nacional Electoral, como lo establece el artículo 232 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>6</sup>; sin embargo, la misma legislación precisa que dicho registro es sin perjuicio de las candidaturas independientes, concepto señalado de la siguiente forma:

*Artículo 362.*

- 1. Los Ciudadanos que cumplan con los requisitos, condiciones y términos tendrán derecho a participar y, en su caso, a ser registrados como Candidatos independientes para ocupar los siguientes cargos de elección popular:<sup>7</sup>*

Esto, en lo que se refiere a las candidaturas independientes en el ámbito federal, contemplando dicha figura jurídica desde la creación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; no obstante, dicha calidad no se precisa en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, lo cual, a consideración del autor del presente trabajo, resulta innecesario, pues la LGIPE contempla esa calidad de candidato haciendo referencia al procedimiento de su registro, y no a la calidad una vez adquirida la misma.

No pasa inadvertido que legisladores incluyeron el término aspirante a candidato independiente en la legislación electoral<sup>8</sup>; sin embargo, éste se refiere a otra calidad jurídica, pues aún no se ha obtenido el registro como candidato en su particularidad de independiente.

Este dilema aumenta cuando traemos ante ello una de las máximas del derecho penal, la referida en el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra la exacta aplicación de la ley, lo cual la SCJN considera que su significado no se limita a obligar a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón pena que esté decretada en la ley aplicable al

**6** Artículo 232: "Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta Ley (.)".

**7** Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, recuperado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>.

**8** Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, del Código Penal Federal, de la Ley General de Salud, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y de la Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2021.

hecho, sino también al legislativo a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable.<sup>9</sup>

Sin embargo, dicho principio no significa constreñir a la norma sólo a lo que sus vocablos refieren, de igual manera la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que sería imposible y en detrimento de la propia función legislativa, incluidas las normas penales; por ello, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de una interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance<sup>10</sup>. Tratar de limitar el alcance del concepto de candidatos y excluir a los candidatos independientes, sólo por no precisar el vocablo "independiente", dejaría de lado el sentido amplio del derecho como un todo, es decir, dejar de interpretar a la norma jurídica.

Con la legislación de normas se pretende adecuar el derecho a una realidad social y, en el caso del derecho penal electoral, un bien jurídico colectivo, lo que llevaría a una integración, como lo señala el Doctor Flavio Galván:

*La aplicación de las disposiciones legales a la realidad social es su integración, lo cual significa la aceptación implícita o expresa de que no existe plenitud hermética de la ley o plenitud hermética del sistema normativo legal, lo cual no desmiente de manera alguna la plenitud hermética del Derecho o de un determinado sistema jurídico o normativo, porque Ley y Derecho no son lo mismo, la ley sólo es una parte del todo, que es Derecho, del cual la legislación quizá forma la parte más importante en todo sistema de Derecho escrito. En tanto el Derecho no tiene lagunas, la ley sí las tiene; el Derecho es un todo cerrado, hermético, inescindible e integral. También se debe tomar en consideración la existencia de disposiciones jurídicas que prohíben la interpretación extensiva en determinados casos, como es la materia penal en general (...) (Galván, 2005, pp. 20-21).*

## V. Conclusión

La LGMDE tal como lo señaló el maestro José Agustín Ortiz Pinchetti en el prefacio de Astudillo (2021, p. 19), "surgió con vicios, por ejemplo, la fragmentación de conductas, la baja penalidad y una deficiencia en las reglas de competencia (...)" Por ello, debe verse con la finalidad con la que fueron creadas las disposiciones aplicables a las realidades sociales.

<sup>9</sup> Véase la tesis 1a./J. 10/2006. EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXIII, marzo 2006, p. 84. Registro Digital: 175595.

<sup>10</sup> Véase la tesis 1a./J. 83/2004. LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, octubre de 2004, p. 170.

Las dos ciencias del derecho que conviven con los delitos electorales han adquirido carácter propio, y uno de ellos por la natural evolución democrática está en constante transformación y adaptación a lo que la sociedad mexicana demanda, por lo que implica nuevos modelos de participación ciudadana, como la revocación de mandato y consulta popular, no perdiendo de vista la particularidad del bien jurídico tutelado en cada tipo penal, que en esencia es la de la función electoral, pues limitar a vocablos específicos conllevaría problemas graves. La primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la Tesis 1<sup>a</sup>. CLXX/2004, que con la expedición ilícita de credenciales para votar el bien jurídico tutelado no circunscribía al proceso electoral, sino a la función electoral.<sup>11</sup>

En ese sentido radica, a consideración del autor, que los delitos electorales no sólo se deben limitar a la protección de un procedimiento electoral federal, sino a la función electoral de la organización de elecciones, cuya aplicación implicaría las conductas tipificadas que pudieran cometerse no sólo en los procedimientos electorales federales, sino también a los instrumentos de participación ciudadana, previstas en la CPEUM, y hasta la fecha de la redacción del presente artículo, la aplicación del decreto de reforma constitucional que contempla la elección de ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial, publicada el 15 de septiembre de 2024.<sup>12</sup>

Por ello, la importancia de integrar criterios que ayuden a investigar y perseguir los delitos electorales bajo encargo de la FISEL, y lo que en esencia llevó al legislador incluir un catálogo de delitos electorales, desde su creación en 1994, y que ha mantenido su funcionamiento como institución por más de 30 años. No debemos olvidar que la labor más importante es proteger el Estado democrático, producto de pugnas políticas y sociales; la construcción de la democracia en nuestro país es muy reciente, por lo cual, a la par la hace frágil, y si conductas contrarias a nuestro derecho quedan ambiguas por omisión legislativa, falta de interpretación jurídica o por la mala práctica de operadores jurídicos, sea jurisdiccionales, de procuración de justicia y hasta administrativas, no es posible hablar de una seguridad jurídica en un Estado de derecho.

## VI. Bibliografía

Astudillo, C. y De Hoyo, G. (2021). Ley General en Materia de Delitos Electorales. Comentada. Tirant lo Blanch.

**11** Véase la tesis 1a. CLXX/2004, DELITO ELECTORAL. EL ARTÍCULO 411 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL QUE PREVÉ EL CONSISTENTE EN LA PARTICIPACIÓN EN LA EXPEDICIÓN ILÍCITA DE CREDENCIALES PARA VOTAR, NO VIOLA LA GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, enero 2005, p. 13. Registro Digital: 179614.

**12** DECRETO: Por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial. Publicado el 15 de septiembre de 2024.

Cienfuegos, D. (2016). Justicia y democracia. Apuntes sobre temas electorales. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2991/13.pdf>, el 15 de agosto de 2024.

Córdova, L. (2008). La Reforma Electoral y el cambio político en México. Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/17.pdf>.

Galván, F. (1993). El principio de legalidad en materia electoral. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto Federal Electoral y Tribunal Federal Electoral. Consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/635/35.pdf>.

Galván, F. (2005). Interpretación e Integración de la Ley. En F. Serrano (coord.), Código de Napoleón. Bicentenario. Estudios Jurídicos. Consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4592/3.pdf>.

García, S. (2002). Delitos en materia electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/756/24.pdf>.

Nieto, S. y Vado, L. (2018). Tópicos Electorales. Tirant lo Blanch.

Velázquez, J. (2022). Delitos Electorales. Revista Hechos y Derechos. Número 69, mayo-junio 2022. Consultado en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/16857/17394>.

## **VII. Legislación consultada.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2024. Consultada en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, el día 20 de agosto de 2024.

Decreto que en su artículo primero contiene el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo segundo se adiciona el Título Vigésimo Cuarto al Código Penal Federal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y

para toda la República en materia de fuero federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990. Consultado en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF\\_ref55\\_15agosto\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref55_15agosto_ima.pdf).

Decreto en el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I Y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fueno Común y para toda la República en Materia del Fueno Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996. Consultado en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF\\_ref68\\_22nov96\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref68_22nov96_ima.pdf).

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. Consultado en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_216\\_10feb14.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf)

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2020. Consultado en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmde/LGMDE\\_ref03\\_13abr20.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmde/LGMDE_ref03_13abr20.pdf).

Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, del Código Penal Federal, de la Ley General de Salud, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y de la Ley de Vías Generales de Comunicación, publicado en el Diario Oficial

de la Federación el 19 de febrero de 2021. Consultado en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmde/LGMDE\\_ref04\\_19feb21.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmde/LGMDE_ref04_19feb21.pdf).

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, publicado el 15 de septiembre de 2024. Consultado en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_258\\_15sep24.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_258_15sep24.pdf).

Tesis: 1a./J. 10. (2006). EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. t. XXIII, marzo, 2006. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/175595> (fecha de consulta: 15 de agosto de 2024).

Tesis 1a./J. 83. (2004). LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, octubre, 2004. Disponible en: [https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/pvhzMHYBN\\_4klb4HX-gY/%22Diccionarios%22](https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/pvhzMHYBN_4klb4HX-gY/%22Diccionarios%22) (fecha de consulta: 16 de agosto de 2024).

Tesis 1a. CLXX. (2004). DELITO ELECTORAL. EL ARTÍCULO 411 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL QUE PREVÉ EL CONSISTENTE EN LA PARTICIPACIÓN EN LA EXPEDICIÓN ILÍCITA DE CREDENCIALES PARA VOTAR, NO VIOLA LA GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, enero, 2005. Disponible en: [https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/i\\_loMHYBN\\_4klb4HMztB/%22Electores%22](https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/i_loMHYBN_4klb4HMztB/%22Electores%22) (fecha de consulta: 16 de agosto de 2024).





## **ES NECESARIA UNA REFORMA A LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES A 10 AÑOS DE SU PUBLICACIÓN**

*En memoria del Mtro. José Agustín Ortiz Pinchetti  
Fiscal Especializado en materia de Delitos Electorales (2019-2024).*

Lic. Meredith González Acevedo<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Licenciada en Derecho por la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM. Actualmente se desempeña como agente del Ministerio Público de la Federación, y es supervisora de la VUA de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales de la Fiscalía General de la República.

## Resumen

El presente ensayo analiza la evolución de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) en el contexto de cambios políticos y sociales contemporáneos. Se examina el surgimiento de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en 1994, en un entorno marcado por crisis políticas y sociales, y se describe el contexto de su origen vinculado al "Pacto por la Paz, la Democracia y la Justicia".

Asimismo, el trabajo aborda dos temas relevantes: la tipificación de la violencia política contra las mujeres en razón de género y el uso de programas sociales con fines electorales, elementos que han requerido reformas específicas para proteger los derechos político-electorales y garantizar la equidad.

Para ello, se destaca además el análisis de la complejidad de los 1 mil 242 tipos penales contenidos en la LGMDE y la dificultad de su aplicación en la procuración de justicia federal. Por último, se proponen líneas de reforma que buscan depurar y actualizar la norma, adaptándola a la realidad social y política contemporánea para reforzar la integridad de los procesos electorales y la actuación de las instituciones encargadas de su vigilancia.

## Palabras clave

Fiscalía, delitos, ley, programas sociales, violencia política contra las mujeres en razón de género, reforma, tipos penales, conductas, partidos políticos.

## Sumario

I. Introducción. II. Contexto en el que nace la Ley General en Materia de Delitos Electorales. III. Violencia política contra las mujeres en razón de género. IV. Uso de programas sociales con fines electorales. V. La Ley General en Materia de Delitos Electorales y la procuración de justicia federal. VI. ¿Qué se necesita reformar? VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía. IX. Legislación consultada.

## I. Introducción

La creación de la entonces Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales ocurrió en un contexto de conmoción nacional, como la mayoría de las instituciones generadas para garantizar elecciones más democráticas. El año de 1994 dio inicio con la entrada en vigor del acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (Tratado de Libre Comercio, TLC), pero también con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Para ser un año electoral en el que se pretendía mostrar que México formaría parte del primer mundo, las cosas no iban nada bien.

Las fuerzas políticas decidieron tomar acciones, por lo menos en la apariencia, que dieran señales de que se estaba haciendo algo para atender las causas del descontento ciudadano y la violencia, es así como el 27 de enero de 1994 suscribieron el "Pacto por la Paz, la Democracia y la Justicia".

Dentro de los compromisos del "Pacto" había un apartado denominado "Para una elección imparcial", que en su punto 7 señalaba: *"Para dar mayor garantía de legalidad al proceso electoral, se explorará ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales"* (Carmona, 1994).

El año de 1994 no mejoró, y el 23 de marzo fue asesinado Luis Donaldo Colosio, candidato a la presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional, acontecimiento que provocó una crisis política y económica en el país. Para contrarrestarla, nuevamente las fuerzas políticas impulsaron una reforma a fin de modificar la integración del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (en adelante IFE), que implicó la selección de seis consejeros ciudadanos, entre ellos el Mtro. José Agustín Ortiz Pinchetti. Cabe aclarar que el secretario de Gobernación continuó fungiendo como presidente del Consejo General; sin embargo, la nueva estructura permitió que las decisiones se tomaran mediante consensos y no por imposiciones. Los nuevos consejeros ciudadanos tomaron protesta el 3 de junio de 1994, es decir, 80 días antes de la elección presidencial que se celebró el 21 de agosto (Ortiz, 2024, p. 141).

Fue en ese mismo año, el 19 de julio, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformó diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, mediante el cual el Ejecutivo Federal consideraba conveniente crear una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, con autonomía técnica, encargada de perseguir e investigar los delitos electorales. Al frente de la FEPADE estaría una persona nombrada por el Presidente de la República a propuesta del Consejo General del IFE; en la misma fecha de la publicación del decreto, se nombró al Dr. Ricardo Franco Guzmán como el primer Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales, en un periodo en el que el país seguiría viéndose afectado por asesinatos, devaluaciones e inconformidad ciudadana.

El 21 de agosto de 1994 se celebró la jornada electoral para renovar al Ejecutivo Federal; el triunfo fue para Ernesto Zedillo Ponce de León, candidato del Partido Revolucionario

Institucional, en una elección considerada democrática pero inequitativa. De acuerdo con los registros, fue poco lo que pudieron hacer las nacientes autoridades, en un contexto político y social bastante agitado. Sin embargo, la participación de la Fiscalía Electoral Federal continuó siendo pasiva a lo largo de su existencia, incluso en los procesos electorales más cuestionados, por ejemplo, los de los años 2006 y 2012.

En 2024 la actual Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales cumplió treinta años, dentro de los cuales alcanzó el rango constitucional, ya que la reforma política-electoral del año 2014 modificó el artículo 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo que la Fiscalía General de la República contará con una Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales, cuya persona titular será nombrada y removida por el Fiscal General, el cual podrá ser objetado por el voto de las dos terceras partes del Senado de la República.

La Fiscalía Especializada, desde su nacimiento en 1994 y hasta la fecha, es la encargada de investigar y perseguir los delitos electorales previstos y sancionados, en un primer momento, en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal y, posteriormente, en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

La materia electoral está siempre en constante cambio, impactando de forma directa en la investigación de los delitos relacionados con ella. Es por eso que, en este breve ensayo, se tiene la intención de analizar si es necesaria una reforma a la Ley General en Materia de Delitos Electorales a diez años de su publicación, y si sigue siendo una herramienta adecuada para que la FISEL desempeñe su función de procurar justicia.

## **II. Contexto en el que nace la Ley General en Materia de Delitos Electorales**

La Ley General en Materia de Delitos Electorales es producto del “Pacto por México”, impulsado por el presidente Enrique Peña Nieto y suscrito por el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática, con la intención de aumentar su legitimidad ante la ciudadanía después de la elección presidencial de 2012, en la que resultó ganador con un amplio porcentaje de votos; sin embargo, Andrés Manuel López Obrador, candidato del Partido de la Revolución Democrática, que obtuvo el segundo lugar, denunció públicamente fraude electoral por parte de Enrique Peña Nieto, al rebasar de forma excesiva el tope de gastos de campaña.

Es así como estos acuerdos buscaban unir a las fuerzas políticas mayoritarias para perseguir un mismo fin: México. El pacto se desarrolló en cinco ejes:

1. Sociedad de derechos y libertades;
2. Crecimiento económico, empleo y competitividad;
3. Seguridad y justicia;
4. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y
5. Gobernabilidad democrática.

En este último eje, en su compromiso 90, se proponía impulsar una reforma política-electoral con la finalidad de crear una autoridad electoral nacional y una legislación única, que abarcara elecciones locales y federales (Alanís, 2013). Los resultados de la gran reforma constitucional en materia política-electoral se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, adicionando a las facultades del Congreso de la Unión establecidas en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), la de expedir leyes generales en diversas materias, entre ellas en materia de delitos electorales, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

Para crear la Ley General en Materia de Delitos Electorales se presentaron tres proyectos distintos de iniciativas por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.

Inicialmente, la Ley contaba con 26 artículos; de los preceptos 7 al 20, se contemplaban descripciones típicas con diversidad de conductas y múltiples elementos objetivos y normativos, convirtiéndola en una norma técnicamente especializada. Todos los tipos penales están orientados a proteger de forma genérica el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular (como bienes jurídicos tutelados). La Ley General fue elaborada con una deficiente técnica legislativa, lo que complica a las personas operadoras de la norma su aplicación al caso en concreto, ya que es bastante confusa.

Por esta razón, casi inmediatamente después de su publicación, el 28 de mayo de 2014, el Diputado Carlos Fernando Angulo Parra, del Partido Acción Nacional, presentó una iniciativa con proyecto de reforma a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, con la intención de realizar una serie de precisiones normativas y de redacción, ya que afectaban de fondo los conceptos regulados por la misma, lo cual podría causar confusión a las personas operadoras y destinatarias de la norma e incluso crear vacíos legales. De este modo, se reformaron los siguientes artículos: 7, fracciones VII, primer párrafo, y XIV; 9, fracción VII; 10, primer párrafo

y fracciones I y II; 11, fracción I y 16. Asimismo, en 2018 se llevaron a cabo reformas mínimas a la Ley, en sus artículos 3, primer párrafo, fracción V y 5 referente a las personas servidoras públicas de la Ciudad de México, mismas que no impactaron de ninguna manera la esencia de la Ley.

A lo largo de 10 años, la Ley General en Materia de Delitos Electorales ha sufrido cinco reformas; no obstante, sólo dos de ellas han modificado de fondo este ordenamiento legal, adicionando algunos artículos relacionados con el uso de programas sociales con fines electorales y la violencia política contra las mujeres en razón de género. Dichas reformas fueron producto de cambios integrales a diversos ordenamientos jurídicos, con la intención de adaptar la norma a los acontecimientos sociales y políticos de actualidad.

### **III. Violencia política contra las mujeres en razón de género**

La violencia política contra las mujeres en razón de género limita los derechos políticos de las mujeres, en una cultura machista y patriarcal, por ello fue necesario tipificarla, para identificarla, prevenirla y sancionarla. Es un avance significativo para la protección de los derechos político-electorales de las mujeres ya que, por años, se había invisibilizado este tipo de violencia, de la que son víctimas muchas mujeres, argumentando que la contienda política es difícil y que las personas dedicadas a ella deben tener mayor apertura a la crítica.

En ese sentido, las personas legisladoras definieron que la violencia debía darse en razón de género, es decir, que la acción u omisión que se dirija hacia una mujer sea por el hecho de serlo, dejando fuera los acontecimientos políticos que afectan por igual a mujeres y hombres que participan en un proceso electoral.

El 13 de abril del año 2020, se reformó la fracción XIV del artículo 3, para incluir dentro del glosario de la Ley la figura de "Organizadores de actos de campaña"; se adicionó una fracción XV al artículo 3, que señala en términos de ley qué es la violencia política contra las mujeres en razón de género, y un artículo 20 Bis, que en catorce fracciones prevé y sanciona las conductas consideradas como violencia política contra las mujeres en razón de género, y establece penas que van de uno a seis años de prisión y de 50 a 300 días multa.

Asimismo, se consideraron dos agravantes, la primera, en caso de que las conductas se cometan por personas servidoras públicas, funcionarias electorales, funcionarias partidistas, aspirantes a candidaturas independientes, precandidatas o candidatas, y la segunda, cuando la víctima sea una mujer perteneciente a un pueblo o comunidad indígena.

Cabe señalar que antes de la reforma, quienes operan la LGMDE en la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales, es decir, las personas agentes del Ministerio Público de la Federación, intentaban encuadrar los hechos denunciados por mujeres víctimas de este tipo de violencia, en alguna de las hipótesis ya previstas en la ley, sobre todo en aquellos tipos penales que contemplan elementos como el “temor” o la “intimidación”; sin embargo, no se lograban resultados favorables ante las personas juzgadoras.

#### **IV. Uso de programas sociales con fines electorales**

En el año 2019 se reformó el artículo 19 constitucional, ampliando el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, enlistando el uso de programas sociales con fines electorales dentro del mismo. Al respecto, el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma dispone que, en un lapso de 90 días, se debían realizar las adecuaciones normativas necesarias para que cada una de las conductas delictivas enlistadas en la reforma se incorporaran en la ley correspondiente; es decir, en el caso que nos ocupa, el Código Nacional de Procedimientos Penales (en adelante CNPP) y la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Es así que, el 8 de noviembre de 2019, se reforma el artículo 167 del CNPP, que establece las causas de procedencia de la prisión preventiva, agregando ocho delitos nuevos, entre ellos el uso de programas sociales con fines electorales.

Para el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador el tema de los programas sociales fue medular y la intención de que no se vieran sujetos a ningún tipo de condicionamiento, sobre todo de índole electoral, provocó que el 8 de mayo de 2020 se reformara el artículo 4 de la Constitución, en materia de bienestar, estableciendo que el Estado debe garantizar la entrega de apoyos económicos a las personas con discapacidad, adultos mayores y estudiantes, priorizando a la población más vulnerable como menores de edad, indígenas y personas que se encuentren en condiciones de pobreza.

Finalmente, el 19 de febrero de 2021 se publicó el Decreto por el que se reforma la Ley General en Materia de Delitos Electorales, adicionando un párrafo segundo al artículo 6, estableciendo que las personas juzgadoras deberán ordenar la prisión preventiva oficiosa tratándose de los delitos relacionados con programas sociales; asimismo, se adicionaron los artículos 7 Bis y 11 Bis, con lo que se pretendía garantizar, principalmente, el goce pleno de los derechos político-electORALES de las personas ciudadanas que son beneficiarias de algún programa social, así como la equidad en la contienda, para que ninguna persona precandidata, candidata o partido político se beneficie electoralmente con los programas sociales.

Esta reforma estableció penas más elevadas. En el caso del artículo 7 Bis, en el que el sujeto activo puede ser cualquier persona, se dispuso una pena de cuatro a nueve años y multa de 300 a 600 días y, para el caso del 11 Bis, en el que el sujeto activo debe ser una persona servidora pública, la pena de prisión es la misma, sin embargo, los días multa van de quinientos a mil.

Por último, cabe mencionar que las denuncias por uso de programas sociales con fines electorales han disminuido de manera considerable en los últimos años, posiblemente porque se elevaron a rango constitucional y se cambió el mecanismo de entrega, así como la voluntad política que existe desde la Presidencia de la República de prohibir y no incitar el condicionamiento de programas sociales, lo que ayudó a que estas conductas se cometan cada vez menos.

## **V. La Ley General en Materia de Delitos Electorales y la procuración de justicia federal**

La Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales, en términos de ley, tiene la facultad de investigar y perseguir los delitos previstos y sancionados en la Ley General en Materia de Delitos Electorales. El primer filtro de la Fiscalía es la Ventanilla Única de Atención, encargada de brindar atención oportuna y de calidad a las personas usuarias que soliciten algún servicio, como presentar una denuncia.

Por esa razón, son las personas agentes del Ministerio Público de la Federación adscritas a la VUA las primeras en aplicar la LGMDE, cuando una persona se presenta a denunciar un hecho que considera como delito, y este hecho se encuadra en alguna de las hipótesis de la ley.

Por lo que, para mejorar la operatividad de la Ventanilla Única de Atención en cuanto a la recepción y estudio de las denuncias que se presentan, se realizó un análisis de los tipos penales contenidos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, tomando en consideración sus elementos objetivos, normativos y subjetivos, identificando el número de conductas descritas y sancionadas en los artículos 7, 7 Bis, 8, 9, 10, 11, 11 Bis, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 20 Bis. Teniendo como resultado un total de 1242 conductas, como se muestra a continuación:

**Tabla 1. Análisis de los tipos penales contenidos en la LGMDE**

No.	Artículo	Número de fracciones	Número de conductas
1	7	21	196
2	7 Bis	Ninguna	40
3	8	11	59
4	9	10	87
5	10	3	32
6	11	6	219
7	11 Bis	Ninguna	80
8	12	Ninguna	3
9	13	2	139
10	14	Ninguna	12
11	15	Ninguna	160
12	16	Ninguna	14
13	17	Ninguna	2
14	18	Ninguna	60
15	19	3	19
16	20	2	15
17	20 Bis	14	105
Total			1,242

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede advertir, los artículos con más descripciones típicas son el 11, 7, 15, 13 y 20 Bis; lo anterior, se debe a que las fracciones y párrafos contienen múltiples elementos normativos, o se señalan diversos elementos objetivos, como circunstancias de tiempo, lugar y modo en un mismo párrafo o fracción del artículo. Por lo que, analizar y aplicar los tipos penales al caso en concreto, puede ser confuso.

La Ley General en Materia de Delitos Electorales es la herramienta principal de las personas servidoras públicas de la Fiscalía Electoral, ya sea para orientar a las personas usuarias, recibir denuncias, integrar carpetas de investigación, judicializarlas o determinarlas; sin embargo, cuando se realiza un estudio profundo de la misma, más allá de su aplicación bajo el principio de taxatividad, podemos advertir algunas deficiencias que la persona legisladora podría corregir.

## VI. ¿Qué se necesita reformar?

Lo primero que se debe señalar es que la Ley General en Materia de Delitos Electorales sí podría ser reformada, para corregir la técnica legislativa deficiente que se usó en su creación y que se mantuvo durante sus consecutivas reformas, con la finalidad de dar claridad a la ley y facilitar su uso y aplicación.

También, las personas legisladoras podrían revisar los mil 242 tipos penales descritos y sancionados en la ley, para identificar qué conductas se repiten y qué artículos o fracciones deberían derogarse por su nula aplicación. Asimismo, sería importante analizar si realmente todas las conductas descritas deberían considerarse como delito, ya que bajo el principio de *ultima ratio* el derecho penal debe tener una intervención mínima y aplicarse únicamente cuando se vean afectados o se pongan en peligro los bienes jurídicos más importantes. Posiblemente, algunas conductas podrían considerarse como controversias de índole administrativo.

Aunado a lo anterior, la sociedad está en constante cambio, los convencionalismos sociales evolucionan y la ley debe adaptarse a la sociedad; por ello, las personas legisladoras podrían considerar nuevos delitos que estén afectando en la actualidad el adecuado desarrollo de la función pública electoral, como la violencia política que ha ido en aumento en contra de las personas precandidatas, candidatas, funcionarias partidistas, funcionarias electorales; la posible intromisión del crimen organizado en los procesos electorales, independientemente del financiamiento ilícito; y, que los partidos políticos puedan ser susceptibles de responsabilidad penal; así como, debería incluirse en el artículo primero de la LGMDE como finalidad de la misma, en general, proteger cualquier proceso de elección popular, es decir, la consulta de revocación de mandato y la elección de personas juzgadoras, magistradas y ministras, derivado de la reciente aprobación de la reforma al Poder Judicial. Con ello, avanzaríamos en inhibir la comisión de estas conductas y, en caso de que sean cometidas, contar con las herramientas necesarias para perseguirlas, investigarlas y sancionarlas.

## VII. Conclusiones

La Ley General en Materia de Delitos Electorales se ha aplicado durante diez años, a pesar de su confusa redacción; sus reformas y adiciones en temas como violencia política contra las mujeres en razón de género y uso de programas sociales con fines electorales, fueron elaboradas con el mismo modelo; los tipos penales siguen siendo imprecisos y de difícil aplicación. En palabras del Mtro. José Agustín Ortiz Pinchetti, “*eso es obvio y justificable: ¿Por*

*qué los legisladores iban a publicar una Ley para ser perseguidos e investigados? Posiblemente la hayan creado así, hábilmente, para evitar su aplicación y disminuir su impacto".*

Sin embargo, el fin de un sexenio y el inicio de otro es una oportunidad para renovarla, adaptando las conductas descritas y sancionadas en la ley, a los cambios sociales y políticos de actualidad, observando una correcta técnica legislativa.

Una reforma seria a la LGMDE puede ser muestra de voluntad política por parte del nuevo gobierno, de las personas legisladoras y de las distintas fuerzas políticas, para someterse a un escrutinio real de sus conductas durante los procesos electorales futuros.

### **VIII. Bibliografía**

Alanis M. (2013). Pacto por México: reivindicación de la política como motor de cambio. Revista Paideia. Año 3, núm. 11. Consultado en [https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/ieeg\\_paideia\\_11\\_web.pdf](https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/ieeg_paideia_11_web.pdf), el 4 de septiembre de 2024.

Carmona D. (1994). 1994 Pacto por la Paz, la Democracia y la Justicia, PAN-PRI-PRD, La Jornada. Consultado en <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1994-PP-PPP.html>, el 3 de septiembre de 2024.

Ortiz, J. y Ortiz, F. (2024). Dos Hermanos un País. Porrúa.

### **IX. Legislación consultada**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2024. Consultada en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, el día 10 de octubre de 2024.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Consultado en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0), el 4 de septiembre de 2024.

Decreto que reforma diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Consultado en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4716753&fecha=19/07/1994&print=true](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4716753&fecha=19/07/1994&print=true), el 3 de septiembre de 2024.

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General en

Materia de Delitos Electorales, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, del Código Penal Federal, de la Ley General de Salud, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Consultado en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5611905&fecha=19/02/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611905&fecha=19/02/2021#gsc.tab=0), el 5 de septiembre de 2024.

Decreto por el que se reforman los artículos 7, fracciones VII y XIV; 9, fracción VII; 10, primer párrafo y fracciones I y II; 11, fracción I y 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Consultado en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5350404&fecha=27/06/2014#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5350404&fecha=27/06/2014#gsc.tab=0), el 4 de septiembre de 2024.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Consultado en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020#gsc.tab=0), el 5 de septiembre de 2024.

Ley General en Materia de Delitos Electorales. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021. Consultada en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_200521.pdf), el 12 de octubre de 2024.



## **LA IMPORTANCIA DE LOS DESPLIEGUES MINISTERIALES EN LA LABOR DE LA FISCALÍA ELECTORAL**

Mtra. María Teresa Carrasquedo González<sup>1</sup>



---

<sup>1</sup> Licenciada en Administración de Empresas por la Universidad del Valle de México y maestra en Administración de Organizaciones por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con una amplia trayectoria laboral en el gobierno federal y local, en donde se ha desempeñado como directora general y titular de área en instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México y el Instituto de Verificación Administrativa de la misma ciudad, la Cámara de Diputados, asociaciones civiles y organismos descentralizados. Actualmente, es jefa de oficina de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales.

## Resumen

El presente artículo examina el concepto y la implementación del despliegue ministerial por parte de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) como herramienta fundamental para la procuración de justicia en materia electoral. Se describe cómo esta estrategia, que implica el despliegue de agentes del Ministerio Público Federal en las 32 entidades federativas, permite atender de manera inmediata las denuncias ciudadanas y prevenir conductas ilícitas durante las jornadas electorales.

Además, se analiza la importancia de la coordinación inter e intrainstitucional—con organismos como la FECOR, el INE y diversas dependencias gubernamentales—para garantizar elecciones libres, limpias y seguras. El estudio también detalla la organización y logística del despliegue ministerial durante el proceso electoral 2023-2024, resaltando la capacitación del personal, el uso de recursos tecnológicos y la comunicación estratégica a través de múltiples canales. En conclusión, se destaca que el despliegue ministerial no solo fortalece el Estado de derecho y la paz social, sino que también contribuye significativamente a la consolidación democrática en México.

## Palabras clave

Fiscalía Electoral, despliegue ministerial, procuración de justicia en materia electoral, Ministerio Público, elecciones, jornada electoral, capacitación.

## Sumario

I. ¿Qué es un despliegue ministerial? II. Importancia de los despliegues ministeriales. III. Despliegue ministerial de 2024, su organización por parte de la FISEL. IV. Conclusiones. V. Bibliografía. VI. Legislación consultada.

### I. ¿Qué es un despliegue ministerial?

La FISEL es un órgano adscrito a la FGR; su principal función es la investigación y persecución de los delitos establecidos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (en adelante LGMDE) y en cualquier otro ordenamiento legal en la materia<sup>2</sup>.

En este sentido, en dicha Ley encontramos los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas, confiriendo a la FISEL la facultad de investigar y perseguir dichas conductas que atentan contra la función pública electoral y el derecho de la ciudadanía a elegir libremente a sus gobernantes.

<sup>2</sup> Artículo 13, fracción IV de la Ley de la Fiscalía General de la República.

La intervención de la FISEL no se limita a un tiempo específico de actuación; si bien, en la LGMDE se contemplan diferentes temporalidades para los diversos tipos penales, su función de investigación se prolonga en virtud de diversas circunstancias que convergen en cada uno de los asuntos de su competencia. Pero lo que quiero resaltar, es que la Fiscalía Electoral está abierta a la ciudadanía las veinticuatro horas de los 365 días del año, haya o no proceso electoral; y ello es así, porque mantiene el compromiso de ser una institución que fortalece la paz y el orden social a través de la procuración de justicia, mediante la investigación de las conductas ilícitas de las que conoce, con atención permanente al público en general.

Una de las funciones de mayor relevancia que lleva a cabo la FISEL es el despliegue ministerial. El Ministerio Público Federal se traslada a las entidades federativas con el fin de prevenir, investigar y erradicar las conductas constitutivas de delitos electorales. Se busca que las personas agentes del Ministerio Público adscritas a la Fiscalía Electoral se acerquen a la ciudadanía, para atender sus denuncias de primera mano y escuchar sus inquietudes, a fin de orientarla como corresponda.

De acuerdo con el Estatuto Orgánico de la FGR, la FISEL tiene la facultad de dirigir despliegues operativos en el ámbito local y federal durante los procesos electorales, con la finalidad de atender directamente las denuncias de la ciudadanía<sup>3</sup>. El despliegue ministerial es la estrategia de la Fiscalía Electoral para brindar atención inmediata a las denuncias presentadas por la ciudadanía en materia penal electoral y tiene como fin inhibir las conductas delictivas, así como reaccionar de manera pronta ante situaciones que pongan en riesgo la elección.

En términos generales, lo que la FISEL realiza a través del despliegue ministerial es dispersar a las personas agentes del Ministerio Público Federal bajo su adscripción a lo largo de todo el territorio de la República Mexicana, para atender las denuncias que las y los ciudadanos presenten en torno a la jornada electoral; lo cual, como se ha mencionado, también tiene el efecto dominó de inhibir conductas ilícitas en materia electoral.

## **II. Importancia de los despliegues ministeriales**

Como bien sabemos, las elecciones periódicas, libres y auténticas son importantes porque, a través de ellas, se legitima el poder público, y el hecho de contar con gobernantes elegidos bajo un régimen democrático genera un Estado social pacífico y de respeto a la ley, así como a las instituciones que de ella emanan. Por lo anterior, es de suma relevancia que las autoridades que participan en la organización e implementación de estrategias para la celebración de las elecciones se apeguen estrictamente al marco jurídico.

<sup>3</sup> Artículo 93, fracción II del Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la República.

Asimismo, es importante que se implementen estrategias enfocadas en prevenir, erradicar y sancionar todas aquellas acciones que atenten contra la vida democrática del país. Poder votar y ser votado en un ambiente de certeza y seguridad jurídica es un derecho que deviene de una evolución histórica, y es resultado de una ola democrática en la que se vio inmerso nuestro país, sin olvidar que de la celebración de elecciones auténticas surge un gobierno legítimo.

Dentro de ese marco democrático evolutivo es que surge lo que ahora conocemos como Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales, institución que persigue, investiga y combate los delitos electorales. A lo largo de su historia esta autoridad ha generado e implementado estrategias enfocadas en minimizar el impacto de conductas que pretenden dañar los bienes jurídicos relacionados con la función pública electoral.

Cada una de las instituciones que intervienen en los diferentes rubros de la materia electoral, desarrolla funciones de suma importancia para el éxito del proceso electoral. En el caso de la FISEL, como ya ha sido señalado en múltiples ocasiones, le corresponde desarrollar actividades relativas a la procuración de justicia en materia electoral. Sin embargo, como lo apunté al inicio de este artículo, centraremos nuestra atención particularmente en el despliegue ministerial que lleva a cabo la institución.

Como podemos observar de lo señalado, esta herramienta genera cercanía con la ciudadanía, y la coordinación interinstitucional que permite que la jornada electoral exitosa. Conlleva un arduo trabajo de quienes formamos parte de esta institución, personas servidoras públicas con un alto grado de responsabilidad, honestidad, compromiso y amor por México que, desde esta trinchera, contribuimos con nuestro grano de arena a la construcción y mantenimiento del orden social.

El éxito del despliegue ministerial también lleva consigo la coadyuvancia intra e interinstitucional, como interinstitucional, pues la protección a la jornada electoral, los derechos político-electORALES de las personas ciudadanas, la equidad en la contienda, el adecuado desarrollo de la función pública electoral (entre otros bienes jurídicos que el ordenamiento legal de la materia salvaguarda), es un proyecto en común de múltiples instituciones por lo que, emerge un canal de comunicación y colaboración entre ellas para tales fines.

La Fiscalía Electoral se coordina de manera intra e interinstitucional con la Fiscalía Especializada de Control Regional (en adelante FECOR), con el Centro Federal de Inteligencia Criminal (en adelante CFIC, antes conocido como CENAPI), etc.; y, de manera interinstitucional con

organismos como el INE, las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas, entre otros. Todas estas instituciones colaboran entre sí para lograr elecciones libres y auténticas.

Por lo antes expuesto, la intervención y participación de la Fiscalía Electoral en los procesos electorales resulta oportuna y precisa para sostener el Estado de derecho. La estrategia implementada por la FISEL (despliegue ministerial) se enfoca especialmente en la jornada electoral, el día en el que las ciudadanas y ciudadanos mexicanos elegimos a quienes tendrán que fungir como nuestros representantes en la toma de decisiones del poder público.

La relevancia del despliegue ministerial llevado a cabo por la FISEL no es otra que contribuir a la consolidación democrática de nuestro país, lo cual implica el fortalecimiento del Estado de derecho, la paz social y el bien común.

### **III. Despliegue ministerial de 2024, su organización por parte de la FISEL**

Para la FISEL, las actividades a realizar durante un proceso electoral federal se asemejan a una maquinaria en la que los engranajes no pueden fallar, piezas que deben trabajar totalmente coordinadas y sincronizadas para que todo salga perfecto, en tiempo y forma; y el proceso electoral 2023-2024 no fue la excepción.

Como es de dominio público, el 2 de junio de 2024 se llevaron a cabo elecciones para renovar los cargos de Presidencia de la República e integrantes del Congreso de la Unión, así como también los poderes ejecutivo y legislativo en diversas entidades federativas. Por ello, la FISEL implementó del 27 de mayo al 3 de junio, el despliegue de las personas agentes del Ministerio Público Federal en las 32 entidades federativas de la República Mexicana para recibir y atender las denuncias ciudadanas.

Para dicha jornada electoral, estuvieron en "... *juego 20 mil 708 cargos públicos, 629 corresponden al orden federal, entre los cuales se encuentra la renovación del Congreso de la Unión y la Presidencia de la República. Es por ello que podemos clasificar esta elección como una de las más grandes y complejas de nuestro país, y en ese contexto la FISEL juega un papel fundamental para procurar elecciones libres, limpias y justas*"<sup>4</sup>, así lo manifestó el maestro José Agustín Ortiz Pinchetti, entonces Titular de la Fiscalía Electoral.

Esta Fiscalía trabaja para atender las denuncias por los delitos electorales federales que se presentan con motivo de los procesos electorales. Para llevar a cabo su función con eficacia y eficiencia durante el proceso electoral 2023-2024, la FISEL se preparó en cada una de sus áreas hasta con un año de anticipación a la jornada electoral.

<sup>4</sup> Comunicado 267/24 de la Fiscalía General de la República, consultado en [https://fgr.org.mx/en/FGR/Prensa?suri=https%3A%2F%2Fwww.FGR.swb%23fgr\\_Bulletin%3A13719](https://fgr.org.mx/en/FGR/Prensa?suri=https%3A%2F%2Fwww.FGR.swb%23fgr_Bulletin%3A13719), del 30 de agosto de 2024.

Al no contar con el personal sustantivo suficiente para cubrir una elección como la recientemente vivida el pasado mes de junio; la Fiscalía echó mano de todos los recursos que le brindaron las diferentes fiscalías y áreas de la FGR, como son la FECOR, la Unidad de Infraestructura, Tecnologías de la Información y Comunicaciones (en adelante UITIC, antes conocida como DGTC), la Agencia de Investigación Criminal (en adelante AIC), sin olvidar el apoyo que con recursos financieros y materiales nos proporcionó la Oficialía Mayor.

En una primera etapa, la FISEL organizó con las personas agentes del Ministerio Público los equipos que se desplegaron en cada una de las entidades federativas, apoyados por la FECOR, que nos auxilió sumando a su personal e instalaciones en cada una de las sedes y subsedes de sus Fiscalías Federales. Asimismo, la AIC sumó a sus policías federales ministeriales, peritos y analistas a nuestros equipos, de manera que se integraron grupos robustos y fuertes que atendieron las denuncias que por delitos electorales federales la ciudadanía presentó en todo el territorio nacional.

Una vez conformados estos grupos de trabajo, se llevó a cabo un proceso de capacitación organizado por esta Fiscalía Electoral, la cual se impartió a todas y cada una de las más de 7 mil personas servidoras públicas que trabajaron para atender el proceso electoral. A fin de hacerlo más ágil, la capacitación se realizó de manera virtual con grupos integrados por el personal de los estados, con base en las cinco circunscripciones electorales plurinominales federales. Mediante un estudio teórico de la LGMDE, así como la presentación de casos prácticos, permitió al personal profundizar en el manejo de la recepción de denuncias por delitos electorales federales.

Una vez capacitadas, las personas servidoras públicas de cada entidad federativa trabajaron en conjunto con otras instituciones, como los Organismos Públicos Locales Electorales, las Secretarías de Gobierno y Seguridad Pública, el Ejército, la Guardia Nacional, etcétera, coordinándose en mesas de seguridad que se organizaron semana a semana, para dar seguimiento y conocer la actualización de los temas relevantes que surgieron en cada estado.

Durante el despliegue ministerial, realizado con una semana de anticipación a la jornada electoral, el personal de la FISEL reportó periódicamente al Fiscal Especializado los siguientes aspectos, con el objetivo de tener un panorama amplio y actualizado de la situación política y de la seguridad en cada entidad federativa:

1. Observación estratégica;
2. Capacitación;

3. Relaciones interinstitucionales, y

4. Atención de denuncias.

Para materializar el despliegue ministerial, la Coordinación Administrativa de la FISEL, llevó a cabo con un año de anticipación la planeación y programación de los recursos financieros y materiales necesarios para que las áreas responsables cubrieran las actividades sustantivas a lo largo del proceso electoral.

Con el fin de que las y los integrantes de los equipos desplegados en el territorio nacional desarrollaran de forma óptima sus labores, fue fundamental cubrir sus necesidades básicas y laborales como trasladados en avión o automóvil, según correspondiera, para arribar a la entidad federativa designada; vehículo con gasolina y peaje para desplazarse en los municipios donde se requirió su presencia; uniformes que los distinguieron como representantes de la FISEL; enseres tecnológicos como parte de su equipo de trabajo, consistentes en laptop, dispositivos de almacenamiento USB, teléfonos celulares, tarjetas de internet, etcétera, así como hospedajes y alimentación.

Proveer a las personas servidoras públicas que se desplegaron en los 32 estados, y a quienes permanecieron trabajando en la sede de la FISEL para cubrir la jornada electoral, fue una labor titánica que se llevó a cabo de manera organizada y puntual. Es de resaltar también el apoyo de la FECOR durante el despliegue ministerial, al otorgar al personal de la FISEL facilidades, como espacios físicos, escritorios, conexión a internet, estacionamientos, además de la colaboración laboral.

Por parte de la Subunidad de Políticas Públicas, la FISEL también orientó sus esfuerzos en la prevención del delito y el Blindaje Electoral, para lo cual instrumentó una estrategia focalizada en la difusión de contenidos y materiales didácticos en diferentes modalidades, principalmente en línea, así como la capacitación virtual y presencial para la sensibilización y profesionalización en los siguientes temas:

- Delitos electorales y sus mecanismos de denuncia;
- Prevención de delitos electorales y responsabilidades administrativas, y
- Violencia política contra las mujeres en razón de género.

Al respecto, se impartieron un total de 127 cursos a 362 mil 734 personas, a través de las siguientes plataformas:

- Del Sistema de Capacitación Virtual para Personas Servidoras Públicas (SICAVISP) de la Secretaría de la Función Pública (en adelante SFP);
- De la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF);
- De MéxicoX, perteneciente a la Secretaría de Educación Pública (en adelante SEP), y
- De la Unidad de Planeación y Desarrollo para la Formación de Recursos Humanos (en adelante UPDFRH) de la FGR.

Asimismo, durante el proceso electoral, la Subunidad de Políticas Públicas distribuyó de forma física y digital los siguientes materiales didácticos:

- Carteles de Blindaje Electoral;
- Carteles de los Sistemas de Atención Ciudadana;
- Cartillas de Procedimiento de la denuncia;
- Cartillas de Violencia política contra las mujeres en razón de género;
- Cartillas de Violencia contra las mujeres en razón de género en las lenguas maya, mazateco, mixe, mixteco y zapoteco;
- Flyer de Denuncia ciudadana;
- Flyer para las personas funcionarias de mesa directiva de casilla;
- Ejemplares de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, y
- Separatas de la Ley General de Materia de Delitos Electorales.

Además, para ampliar la recepción y atención de las denuncias recibidas a través de los Sistemas de Atención Ciudadana FISETEL y FISENET, se instaló un *call center* en las oficinas de la FISEL, con capacidad para 130 estaciones de trabajo, las cuales permitieron la recepción de llamadas telefónicas así como la revisión y canalización de denuncias ciudadanas recibidas a través de internet, reforzado con la infraestructura tecnológica y de recursos humanos de la FISEL y de la UITIC de la FGR.

Esta Subunidad capacitó a las 130 personas que atendieron los Sistemas de Atención Ciudadana acerca de los aspectos generales del proceso electoral y las posibles conductas delictivas susceptibles de presentarse tanto en la votación interna del país como la relativa al voto de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

Para llevar a cabo esta encomienda, la FECOR también colaboró comisionando a 30 personas agentes del Ministerio Público, quienes ayudaron a supervisar y canalizar los planteamientos ciudadanos y las denuncias a la Ventanilla Única de Atención (en adelante VUA) de la FISEL.

Por otra parte, en lo que al Blindaje Electoral se refiere, constituye una política pública conformada por acciones encaminadas a informar y sensibilizar a las personas servidoras públicas de todos los ámbitos de gobierno sobre el uso de los recursos públicos y los programas sociales, a fin de evitar que estos sean utilizados durante la jornada electoral con fines distintos a los que se tienen legalmente permitido. Esta estrategia se encuentra plasmada en los Lineamientos de Blindaje Electoral emitidos por la FISEL, en conjunto con la SFP y, para su cumplimiento, se contó con la participación de personas agentes del Ministerio Público de la Federación desplegadas en más de 30 dependencias y entidades del gobierno federal.

De la misma forma, la Subunidad de Políticas Públicas elaboró documentos de análisis de riesgo para las 32 entidades federativas, que sirvieron de apoyo a los equipos desplegados proporcionándoles:

- Información general de carácter electoral;
- Referencias sobre el posicionamiento de las fuerzas políticas;
- Aspectos sociodemográficos;
- Beneficiarios y presupuesto destinado a programas sociales;
- Estadísticas delictivas en materia electoral;
- Datos de incidencia delictiva, y
- Aspectos relevantes por considerar.

De lo expuesto, se observa la amplia labor operativa, administrativa y de organización que se lleva a cabo por parte de la Fiscalía Electoral para estar en posibilidad de responder conductas que atenten contra la función pública electoral y el derecho al voto pasivo y activo.

Por añadidura, es importante resaltar que la planeación de los trabajos a realizar para cubrir la jornada electoral comenzó en la oficina del Fiscal Especializado en materia de Delitos Electorales con las diferentes áreas que integran la Fiscalía Electoral.

Dicha planeación consistió en diseñar un programa de trabajo general, el cual se cumplió puntualmente. Asimismo, fue imperativo que mediante el seguimiento en tiempo y forma de las mesas semanales, presenciales o virtuales realizadas, los equipos informaran lo referente a la observación estratégica, la capacitación, las relaciones interinstitucionales y la atención

de las denuncias. Lo anterior permitió al Fiscal Especializado tener siempre un panorama lo más completo posible de la realidad política y de seguridad que imperó en cada entidad federativa.

A su vez, de modo periódico, el Fiscal Especializado dio seguimiento a los temas político-electorales y de seguridad mediante las mesas organizadas por la Secretaría de Gobernación (en adelante SEGOB) y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (en adelante SSPC), en las que participaron también la Marina, el Ejército, la Guardia Nacional, el CFIC y el INE; se trató de un trabajo continuo con el propósito de detectar posibles conflictos y dar certidumbre a las y los ciudadanos para poder tener elecciones libres, seguras y en un ambiente de paz.

Como ya se mencionó, los equipos se trasladaron con cinco días de anticipación, y regresaron un día después de la elección, siempre y cuando no hubiera incidentes por atender, y hasta concluir todas las denuncias que por delitos electorales se presentaron.

El día de la elección, el Fiscal Especializado se reunió a través de videoconferencia con el personal desplegado, dando así el banderazo de salida a sus actividades. Todas y cada una de las áreas de la FISEL presentaron 3 reportes (10:00, 14:00 y 18:00 horas), de manera que el Fiscal Especializado estuvo enterado en todo momento de cómo marchó la jornada electoral, para estar en posibilidad de atender las incidencias en caso de ser necesario y urgente. En este sentido, la comunicación con las áreas fue continua.

El informe a los medios de comunicación respecto al desarrollo de la jornada electoral se realizó a través de tres comunicados difundidos en el sitio web de la FGR y en redes sociales institucionales, y su envío por correo electrónico, actividad llevada a cabo por el área de Comunicación Social de esta Fiscalía Electoral, con ayuda de la cual durante el proceso electoral se difundieron 16 boletines, con un impacto de 521 notas publicadas en diversos medios de comunicación.

Además, con la Unidad de Comunicación Social (en adelante UCS) de la FGR se puso en marcha una campaña para redes sociales: dos videos y cuatro *flyers*, respecto de los qué se registraron 3 millones 322 mil 423 vistas.

También, utilizando los tiempos oficiales del INE, se difundieron dos spots de radio y dos de televisión, realizados junto con la UCS de la FGR, los cuales permanecieron todo el proceso electoral en las diversas cadenas de radio y televisión, y tuvieron un impacto de 767 mil 358 exposiciones.

Previo y durante la jornada electoral del 2 de junio, se concedieron ocho entrevistas para radio y televisión (Milenio TV, Heraldo Radio, Telefórmula y Telediario Radio), una de ellas con el

titular de la FISEL, José Agustín Ortiz Pinchetti, y siete con el Coordinador de Asesores, Mario Antonio Domínguez Muñoz.

Al concluir los comicios, el Fiscal Especializado remitió un reporte total de actividades y sucesos acaecidos en las 32 entidades federativas, informando así, el resultado de los trabajos y denuncias recibidas por esta FISEL al Fiscal General de la República.

#### **IV. Conclusiones**

En términos generales, mediante el despliegue ministerial la FISEL acerca a las y los agentes del Ministerio Público de la Federación a la ciudadanía para atender sus denuncias e inquietudes en torno a la jornada electoral, con el efecto dominó de inhibir conductas ilícitas en materia electoral.

En este sentido, la relevancia del despliegue ministerial implementado desde la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales es contribuir a la consolidación democrática de nuestro país, lo cual implica el fortalecimiento del Estado de derecho, la paz social y el bien común.

Así, resulta de suma relevancia reconocer, difundir y entender el trabajo realizado en las diferentes áreas que integran esta Fiscalía Especializada, como parte del despliegue ministerial. Estas actividades de coordinación, comunicación y precisión ejecutadas por el equipo de colaboradoras y colaboradores, en coadyuvancia con diferentes instituciones, impacta en todo el territorio nacional, y tiene como consecuencia la contribución de esta institución en el fortalecimiento de la vida democrática y el Estado de derecho.

#### **V. Bibliografía**

Fiscalía General de la República. (2024, 15 de octubre). Comunicado 267/24 de la Fiscalía General de la República. Consultado en [https://www.fgr.org.mx/es/FGR/Nacional/\\_rid/61/\\_mod/story?p=1&ord=desc&palabra=267&f=0&categoria=Nacional&suri=http%3A%2F%2Fwww.FGR.swb%23fgr\\_Boletin%3A13719](https://www.fgr.org.mx/es/FGR/Nacional/_rid/61/_mod/story?p=1&ord=desc&palabra=267&f=0&categoria=Nacional&suri=http%3A%2F%2Fwww.FGR.swb%23fgr_Boletin%3A13719), el 15 de octubre de 2024.

#### **VI. Legislación consultada**

Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 2023. Consultado en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5692571&fecha=19/06/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5692571&fecha=19/06/2023#gsc.tab=0), el 16 de octubre de 2024.

Ley de la Fiscalía General de la República. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 2024. Consultada en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR.pdf>, el 16 de octubre de 2024.

Ley General en Materia de Delitos Electorales. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021. Consultada en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_200521.pdf), el 17 de octubre de 2024.



## EL FUTURO DE LA FISCALÍA ELECTORAL

*A mi querido Maestro, José Agustín Ortiz Pinchetti.*

Lic. Mario Antonio Domínguez Muñoz<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Licenciado en Derecho y maestrante en Derecho Constitucional por la UNAM. Respecto de esta última, actualmente elabora la tesis titulada "La autonomía constitucional de la Fiscalía Electoral". Asimismo, cursa una segunda licenciatura en Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Por lo que concierne a su trayectoria laboral, se desempeñó como asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en temas relacionados con el Derecho Constitucional y la Teoría del Estado. También fungió como asesor en la representación del partido Morena ante el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Actualmente se desempeña como fiscal especial para asuntos relevantes o de alta complejidad en materia electoral de la FISEL de la Fiscalía General de la República y, a partir de 2024, es profesor de la asignatura Teoría Política de la Licenciatura en Derecho de la UNAM.

## Resumen

El presente trabajo intenta ser un esbozo acerca del futuro de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) y los instrumentos que le dan base a su funcionamiento. Para tales efectos se describirá, en primer lugar, el origen político de esta institución, con la finalidad de entender los objetivos sobre los cuales fue instaurada. En segundo lugar, se realizará un breve análisis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), vista como punto de inflexión en el funcionamiento de la FISEL, y se comentarán las últimas reformas a la misma, como la relacionada con el uso de programas sociales con fines electorales y la violencia política contra las mujeres en razón de género. Por último, y con el objetivo de reflexionar acerca del funcionamiento de esta institución de procuración de justicia penal electoral, se hará un recuento de los asuntos judicializados en el periodo que abarca de 2018 a 2024.

## Palabras clave

Fraude electoral, violencia política contra las mujeres en razón de género, programas sociales, derechos políticos, delitos electorales, democracia, imparcialidad, retos y desafíos.

## Sumario

I. Origen y contexto. II. La Ley General en Materia de Delitos Electorales, punto de inflexión. III. Los delitos electorales judicializados por la FISEL, periodo 2018-2024. IV. Hacia una nueva Fiscalía Electoral. V. Bibliografía. VI. Legislación consultada.

### I. Origen y contexto

Para entender a fondo el funcionamiento de una institución, es necesario conocer su origen y el contexto de su creación. Así, es posible observar cuáles fueron los objetivos para los que fue creada y examinar si han sido alcanzados con el paso del tiempo en el que ha funcionado. Esto tiene su razón de ser en lo dicho por el Dr. Jorge Carpizo en su obra *El presidencialismo mexicano* (2002, p. 11), quien señaló que una metodología adecuada para analizar una institución consiste en describir sus antecedentes y a la misma, además de confrontarla con la realidad en la que se aplica.

Debido a lo anterior, la necesidad del Estado mexicano por establecer una Fiscalía Electoral surgió en 1994. Los sucesos políticos de ese año mostraban el declive de un Estado autoritario que venía ostentando el poder por más de seis décadas, y que había hecho del fraude electoral el medio a través del cual se lograba mantener en el poder cuando parecía perderlo.

La muestra de esta decadencia y de la reacción del Estado mexicano pudo ser vista seis años antes, durante la elección presidencial de 1988, en la que se dieron y denunciaron multitud de irregularidades que dejaron en el inconsciente colectivo la idea de un "fraude electoral" a gran escala, ya que las autoridades electorales de ese entonces eran incapaces de dar certeza a la ciudadanía de respeto a su voto.

Por lo anterior, y a unos meses de la elección presidencial de 1994, distintos grupos de oposición al gobierno se dieron a la tarea de impulsar diversas iniciativas con la finalidad de dotar a los procesos electorales de una mayor certeza y seguridad de respeto al voto. Fue así como entonces, el 27 de enero de 1994, se firmó por diferentes actores políticos y representantes de las fuerzas políticas el llamado "Pacto para la Paz, la Democracia y la Justicia".

En dicho documento, se estableció que el principio más importante que debía salvaguardarse durante la elección presidencial, era el de la "imparcialidad" desde el gobierno, y también señalaron como el aspecto fundamental lo siguiente:

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

Es decir, una condición necesaria para garantizar la paz en el país era, sin duda, la realización de elecciones equitativas garantizadas por las instituciones del Estado mexicano.

En este mismo Pacto, como elemento para una elección imparcial, apareció el numeral séptimo, que fue redactado de la siguiente manera:

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

Y es así como desde el Estado mexicano se recurrió a la llamada *ultima ratio* para garantizar (supuestamente) que quienes atentaran contra la función pública electoral, fueran sancionados a través de las disposiciones establecidas en el Código Penal Federal.

De esta manera, el entonces Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo, quien también presidía el Consejo General del Instituto Federal Electoral, solicitó al Procurador General de la República la creación de una Fiscalía Electoral adscrita a la PGR. Además, propuso que

contara con autonomía técnica y de gestión, para actuar de manera independiente en el ejercicio de sus funciones, espíritu que se conserva hasta hoy.

Dos meses antes de las elecciones presidenciales, la entonces Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales irrumpió en el escenario institucional de México bajo la dirección del distinguido jurista Ricardo Franco Guzmán, y con un simbólico aparato administrativo, la actuación de esta institución se veía prácticamente irrelevante, dado el contexto político y social del país aquel año.

Legalmente la Fiscalía Electoral quedó integrada a la Procuraduría General de la República, con un nivel de subprocuraduría, y las conductas que debería perseguir serían las contempladas en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal "Delitos Electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos".

Bajo este marco legal, la Fiscalía Electoral funcionaría durante 20 años, en los que operó de una manera discreta, sin grandes casos consignados ante los jueces federales o mayor relevancia. Por ello, para el año 2014, surgió la necesidad de modificar su marco legal e intentar clarificar su marco de actuación.

## **II. La Ley General en Materia de Delitos Electorales, punto de inflexión**

La LGMDE, fue publicada en mayo de 2014, en el mismo año en el que se publicó la llamada "reforma política" que nacionalizó el sistema electoral, pasando de un Instituto Federal Electoral a un Instituto Nacional Electoral como lo conocemos hoy. Además, como parte de este paquete de reformas, la Procuraduría General de la República pasaría a convertirse en Fiscalía General de la República, obteniendo así un nivel de autonomía constitucional de la que goza hasta la actualidad.

Nació como respuesta ante las acusaciones derivadas del proceso electoral federal 2011-2012, en el sentido de que el candidato ganador de la Presidencia de la República había realizado un sinfín de conductas contrarias al espíritu democrático, a tal grado que rebasaría trece veces el tope de gastos de campaña.

La nueva legislación (impulsada por los ganadores de la elección) representaba una llamada de atención y una búsqueda para evitar que se repitieran las conductas ocurridas en 2012, estableciendo una serie de hipótesis delictivas sancionables por el "brazo" más fuerte del Estado, es decir, el derecho penal.

En la Ley General en Materia de Delitos Electorales quedaron establecidas las sanciones a conductas como la compra de votos, el acarreo de votantes, la retención de credenciales de elector, el turismo electoral, el peculado electoral, delitos cometidos por personas servidoras públicas y la conducta más penada de todas: el financiamiento ilícito a las campañas electorales.

Con el paso del tiempo esta legislación se ha ido adecuando a diversas necesidades surgidas de la realidad. Por ejemplo, en el año de 2019 fue reformada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), y se agregó al catálogo de delitos merecedores de prisión preventiva oficiosa la conducta consistente en el "uso de programas sociales con fines electorales".

En razón de lo anterior, fue necesario modificar el texto de la LGMDE, de manera que en su artículo 6 quedó establecido que, por su gravedad, las conductas mencionadas en los artículos 7, fracción VII, párrafo tercero; 7 Bis; 11 fracción II; 11 Bis y 20, fracción II, serían objeto de prisión preventiva oficiosa como medida cautelar.

A modo de ejemplo, se transcribe a continuación el texto del artículo 7 Bis que ilustra la intención de esta medida:

*"Se impondrá de trescientos a seiscientos días multa y prisión de cuatro a nueve años a quien, utilizando bienes, fondos, servicios o beneficios relacionados con programas sociales, ejerza cualquier tipo de presión sobre el electorado para votar o abstenerse de votar por una o un candidato, partido político o coalición, o bien para participar o abstenerse de participar en eventos proselitistas, o para votar o abstenerse de votar por alguna opción durante el procedimiento de consulta popular".*

Otra conducta agregada al texto de la LGMDE, fue la relativa a la violencia política contra las mujeres en razón de género, tema muy sensible y que dio lugar a la creación de un artículo 20 Bis en el texto legal, compuesto por catorce fracciones que describen los supuestos de conductas en esta materia. Así, conductas como ejercer cualquier tipo de violencia en contra de una mujer que afecten el ejercicio de sus derechos político-electORALES; restringir o anular el derecho al voto libre y secreto de una mujer; amenazar a una mujer con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia a una candidatura; impedir que una mujer electa rinda protesta, entre otras, son sancionadas con penas que van desde los 4 hasta 6 años de prisión.

Sin duda alguna, la LGMDE establece conductas que ocurren durante los procesos electorales y que, mediante el derecho penal, se busca evitar su comisión con el establecimiento de penas.

Ahora bien, las modificaciones recientes a la legislación electoral llevan a reflexionar en la necesidad de adecuar la LGMDE a las nuevas realidades de la democracia mexicana; por ejemplo, en materia de revocación de mandato, figura establecida en el artículo 35 de la CPEUM y que permite a la ciudadanía participar en un proceso para decidir la continuidad de la Presidencia de la República.

Del mismo modo, deben establecerse en la LGMDE figuras como las relacionadas con las candidaturas independientes. Actualmente no se encuentran descritas en esta legislación penal electoral sanciones para momentos específicos, por ejemplo, la recolección de apoyo de la ciudadanía para obtener dichas candidaturas.

Asimismo, los procesos derivados de la reforma al Poder Judicial, por lo que toca a la elección de personas juzgadoras, magistradas y ministras, deberían contemplarse en estas modificaciones legales para que la ley, y sobre todo la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales, pueda actuar durante estos procesos con un marco legal, claro y específico.

Todo lo anterior representa un reto legislativo para adecuar la norma a la realidad y, en ese sentido, se debe observar cuál ha sido la actuación real de la FISEL al aplicar esta legislación, porque si bien existen innumerables hipótesis que pueden desprenderse de esta legislación (más de mil), también lo es que en la realidad su aplicación se reduce a mínimas conductas.

### **III. Los delitos electorales judicializados por la FISEL, periodo 2018-2024**

Como se mencionó en el apartado anterior, la publicación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales representó un parteaguas en el funcionamiento de esta institución. Dicha legislación fue respuesta a la infinitud de conductas denunciadas durante el proceso electoral 2011-2012, y la intención de la nueva ley "penal-electoral" fue evitar que dichas acciones volvieran a ocurrir.

Así, la LGMDE contempló decenas de conductas sancionables mediante el derecho penal que, según diversos doctrinarios, debe ser la última sanción que el Estado imponga, ya que afectan los derechos más importantes de las víctimas quienes las llevan a cabo.

En ese sentido, vale la pena preguntarse cuáles son las conductas que la Fiscalía Electoral ha buscado sancionar con mayor frecuencia durante un periodo de tiempo determinado.<sup>2</sup> Por ello, se ha elegido durante esta breve nota el periodo que va de 2018 a 2024, ya que durante éste se llevaron a cabo tres elecciones federales en las que se renovó la Presidencia de la República y el Congreso de la Unión.

Al respecto, del 1 de enero de 2018 al 3 de septiembre de 2024, el 85.27% de los asuntos en los que la Fiscalía Electoral ha ejercido la acción penal, corresponden a conductas tipificadas en el artículo 13 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, es decir, aquellas en las que el sujeto activo ha buscado afectar el Registro Federal de Electores.

En el segundo lugar de esta lista, aparece con un 6.94% el delito tipificado en el artículo 7 de la LGMDE, que corresponde a conductas relacionadas con la compra de votos, retención ilegal de credenciales, entre otras.

Y en el tercer lugar de conductas con mayor número de determinaciones como ejercicio de acción penal, se encuentran las tipificadas en el artículo 20 Bis, relacionado con violencia política contra las mujeres en razón de género.

Lo anterior resulta de mucha relevancia por lo que toca al funcionamiento de esta institución de procuración de justicia penal electoral, sobre todo si se toma en cuenta que existen múltiples hipótesis (más de mil) que pueden darse derivado del articulado de la LGMDE, por lo que será cuestión de una investigación más profunda indagar acerca de las razones por las cuales no se denuncian dichas conductas, o simplemente no se investigan.

Ahora bien, por lo que toca a los asuntos judicializados en términos del artículo 13 fracción I, párrafo primero de la LGMDE<sup>3</sup>, a partir de una revisión cualitativa de una muestra de las carpetas de investigación en las que se ejerció la acción penal, llama la atención que los sujetos activos a los cuales se ha buscado imputar la realización de un delito, no llevaron a cabo una conducta con la finalidad de alterar o afectar un proceso electoral o una parte del mismo.

<sup>2</sup> Con la expresión "buscado sancionar" nos referimos a las investigaciones en que las personas agentes del Ministerio Público de la Federación, adscritos a la Fiscalía Electoral, determinan el ejercicio de la acción penal, es decir, en las que han solicitado ante un juzgado llevar a cabo una audiencia inicial para formular una imputación de un delito electoral a una persona investigada.

<sup>3</sup> Artículo 13: Se impondrá de sesentos a doscientos días multa y prisión de tres a siete años a quien:  
I. Por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores o participe en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía.

Se puede advertir que la finalidad de las personas por obtener una credencial para votar a través de utilizar datos que no corresponden con su domicilio o con su propia persona, correspondía a una cuestión financiera, por ejemplo, obtener créditos de tiendas departamentales o automotrices.

Lo anterior cobra relevancia si se toma en cuenta que la finalidad de la LGMDE en general es la de proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral, es decir, tener una actuación relevante durante los procesos electorales, evitando se vulneren los principios democráticos como la libertad y secrecía del voto, la equidad en la contienda y el correcto funcionamiento de las instituciones electorales.

En virtud de lo anterior, se debe reflexionar si el derecho penal, visto como última razón de Estado, está sirviendo como un medio para evitar la concurrencia de conductas que ponen en peligro el funcionamiento público electoral, y también analizar si existen otro tipo de sanciones por parte del Estado para evitar estas conductas que hoy en su mayoría son resueltas mediante la figura procesal conocida como suspensión condicional del proceso.

#### **IV. Hacia una nueva Fiscalía Electoral**

Son diversos los temas que se desprenden de un examen del funcionamiento de la Fiscalía Electoral a lo largo de su historia de 30 años. Como toda institución pública, su análisis puede darse desde distintos puntos de vista, ya sea el de asuntos particulares, su funcionamiento en general o de una modificación meramente legal de sus dispositivos. Pero, lo que resulta sumamente importante es atender a la realidad y a su impacto en la vida democrática de nuestro país al evitar sea ésta vulnerada.

Sin duda alguna, el contexto en el que surgió la idea de una Fiscalía Electoral ha cambiado radicalmente. La participación ciudadana en nuestro país ha ido en aumento, el mapa político ya no es homogéneo como en la década de los años noventa, y las instituciones experimentan cambios profundos para permitir una mayor participación de las personas en los asuntos públicos.

Es así como el análisis del funcionamiento de la Fiscalía Electoral a lo largo de su existencia permite identificar varios desafíos y áreas de oportunidad. Si bien la institución ha jugado un papel importante en la vigilancia de los delitos electorales, la realidad demuestra que es posible optimizar su actuación en cuanto a la persecución efectiva de conductas que vulneran gravemente el proceso democrático.

La evolución de la FISEL debe ir dirigida a fortalecer su capacidad operativa y legislativa, para que pueda responder de manera más eficiente a los retos que enfrenta la democracia mexicana, como la violencia política y el uso indebido de recursos públicos.

Se debe realizar un estudio profundo respecto de las diferentes áreas de oportunidad de esta institución, considerada junto al Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los tres órganos garantes de la democracia mexicana.

En virtud de lo expuesto, entre los grandes temas para mejorar el actuar de la FISEL se deben considerar, por ejemplo, las conductas que alteran ilícitamente el Registro Federal de Electores, y visualizar que sean sancionables por esta institución únicamente cuando vayan orientadas a afectar un proceso electoral.

También, se debe pensar en la temporalidad del funcionamiento de la FISEL pues podría ser instalada y reforzada meses antes del inicio de los procesos electorales federales en los que le tocará participar.<sup>4</sup> Esto ayudaría a que las denuncias presentadas durante un proceso sean también, en los casos correspondientes, investigadas y concluidas con una solicitud de audiencia u otra determinación antes de finalizar un proceso electoral.

Todos estos cambios modificarían esencialmente a la FISEL y su funcionamiento, lo cual llevaría a una reestructura de la institución. Por ello, de cara a los próximos procesos electorales, es fundamental que se revisen y ajusten las normas que rigen la actuación de la Fiscalía, de modo que pueda proceder con mayor eficacia en la prevención y sanción de los delitos electorales más graves.

Asimismo, esta institución debe dar continuidad a la promoción de la educación ciudadana respecto a la protección de los derechos político-electorales, para fomentar la denuncia de prácticas ilegales y contribuir a que el sistema democrático mexicano se consolide de manera plena.

## **V. Bibliografía**

Carpizo, J. (2002) *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI.

## **VI. Legislación consultada**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2024. Consultada en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, el día 23 de octubre de 2024.

<sup>4</sup> Como ejemplo de esto se puede tomar en cuenta la Fiscalía Electoral local de Michoacán.

Ley General en Materia de Delitos Electorales. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021. Consultada en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_200521.pdf), el 17 de octubre de 2024.



**Revista Democracia y Delitos electorales**

Se termino de imprimir el 17 de diciembre de 2024.

En la imprenta Mova Printing Solutions, S.A de C.V. Calle Lateral Sur Periférico Norte, Número 925, Colonia Parque Industrial Belenes Norte, Código Postal 45130, Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco.

Su edición consta de 1,000 ejemplares

Dr. Gerardo  
García Marroquín

Lic. Maribel  
Olvera Acevedo

Dr. Rogelio  
Rueda de León Ordóñez

Lic. Juan Manuel  
Martinez Garcia

Lic. Meredith  
González Acevedo

Mtra. María Teresa  
Carrasquedo González

Lic. Mario Antonio  
Dominguez Muñoz



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