

Conversatorio  
Interinstitucional

MEMORIA

TEMAS  
SENSIBLES DE  
JUSTICIA  
PENAL  
ELECTORAL



**FGR**  
FISCALÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA

**GJF**  
Consejo de la  
Judicatura Federal

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

Ciudad de México  
13 y 14 de junio 2022

# CONTENIDO

<b>Presentación</b> .....	3
<b>I. Ceremonia de inauguración</b> .....	6
<b>II. Relatoría general</b>	
1. Mesa introductoria sobre el “impacto de los delitos electorales en el proceso de consolidación democrática” .....	9
2. Mesa 1: Violencia política contra las mujeres en razón de género.....	14
3. Mesa 2: Uso de programas sociales con fines electorales.....	21
4. Mesa 3: Compra y coacción del voto.....	28
5. Mesa 4: Alteración del Registro Federal Electoral y usurpación de identidad.....	40
6. Mesa 5: Comercialización del padrón electoral.....	46
7. Mesa 6: Fiscalización de partidos políticos y candidatos.....	54
<b>III. Conclusiones generales</b> .....	69
<b>IV. Semblanzas</b> .....	72

## PRESENTACIÓN



El carácter universal y atemporal de la democracia, se explica cuando se reflexiona sobre sus componentes básicos: respeto esencial a la dignidad humana, desarrollo integral de la comunidad, búsqueda constante del equilibrio social, certeza jurídica, pero, sobre todo, un reforzamiento constante y progresivo de las garantías judiciales dispuestas para asegurar esos valores.

La evolución de los sistemas de protección de derechos humanos emerge como un espejo que refleja la percepción cultural y el estado en que se encuentra cada sociedad. Su avance permite calibrar la calidad de la democracia y del desarrollo de la cultura de la legalidad.

La paz, la tolerancia entre todos los componentes de la comunidad, y el desarrollo económico, político y cultural son conceptos interdependientes entre sí; inseparables de un Estado de Derecho que exigen como condición para su realización un esquema de reconocimiento y garantía de derechos sólido, capaz de

detonar un gobierno eficaz, con autoridades que, en todos sus tramos de responsabilidad se comprometan con la dignidad humana.

Con la reforma constitucional de 2008, por la que se establecieron los principios rectores del Sistema de Justicia Penal Oral Acusatorio (SJPA), se puede advertir el compromiso que asumió el Poder Revisor *-frente a las exigencias de la sociedad de un país más justo, más seguro, con instituciones confiables y legitimadas-* de sentar las bases de una verdadera sociedad de derechos.

Así, con el enorme reto de acabar con la inseguridad, impunidad y corrupción que tanto laceran a nuestra sociedad, se plasmó en el texto constitucional, con gran fortaleza, el principio de presunción de inocencia, la participación activa de la víctima dentro del procedimiento, el control jurisdiccional de los actos de autoridad que puedan afectar derechos tutelados en la Constitución; los objetos del procedimiento consistentes en el esclarecimiento de los hechos, la protección del inocente, que el culpable no quede impune y el restablecimiento de los daños causados por el delito.

El poder revisor reestructuró la esencia del sistema de justicia penal y estableció la protección de la dignidad de las personas como la piedra angular de su correcto funcionamiento.

Para tal efecto, la garantía de los principios que rigen al procedimiento penal resulta esencial para el debido cumplimiento de las obligaciones de todas las autoridades que operan el sistema.

Sumado a ello, la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, dotó de mayor fortaleza jurídica en la actuación e interpretación del ordenamiento constitucional y convencional, muestra de ello es el establecimiento de obligaciones transversales hacia todas las autoridades en el ámbito de sus competencias para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; lo que repercute en un mejor desarrollo del debido proceso legal.

Con ello, el constituyente permanente redobló esfuerzos desde el bloque constitucional para contribuir a la formación de una sociedad de derechos, esto es, amalgamar armónicamente los derechos humanos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales de que el estado mexicano sea parte, en un marco de protección en pro de la dignidad de las personas y con ello consolidar nuestra democracia.

Esto ha permitido un enorme avance jurisprudencial en materia penal, en que puede apreciarse una visión de país en que se privilegia la progresividad y valor de las personas en sí mismas a partir del bloque de constitucionalidad y principio de presunción de inocencia.

Por lo que hace al ámbito penal electoral, podemos reconocer que en nuestro país está cifrado sobre la aspiración de inhibir conductas enemigas de la práctica democrática. El constituyente permanente buscó con la taxatividad penal atender las aspiraciones de la sociedad de vivir un Estado de Derecho que permita ejercer la soberanía popular a través de instituciones y representantes legitimadas y confiables.

De ahí que las labores de prevención, investigación, impartición, sanción y reparación del daño en la comisión de delitos, demandan la permanente articulación de acciones de las autoridades que integran, operan y auxilian al SJPA y, en consecuencia, fortalezcan a las instituciones democráticas.

En este sentido, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, la Fiscalía General de la República (FGR) a través de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) a través de la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (UCNSJP) promovieron un encuentro entre juezas y jueces de control y Agentes del Ministerio Público de la Federación especializados en materia de delitos electorales.

Se coordinó de manera interinstitucional un conversatorio que permitió la reflexión, retroalimentación, difusión y actualización de los criterios jurisdiccionales

y el razonamiento jurídico que emplean las y los juzgadores que tienen la labor de resolver sobre la amplia variedad de situaciones de conflicto penal electoral.

De esta manera, a través de la coordinación de esfuerzos y cooperación por parte de las referidas instituciones, la UCNSJP y la FISEL, fortalecieron una relación virtuosa y materializaron el Conversatorio Interinstitucional “Temas sensibles de justicia penal electoral”.

**Magistrado Constancio Carrasco Daza**

**Mtro. José Agustín Ortiz Pinchetti**

## **I. Ceremonia de inauguración**

Participaron en el presídium, Mtro. José Agustín Ortiz Pinchetti, titular de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR), Mtro. Carlos Antonio Alpízar Salazar, Secretario General de la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), Magistrado Constancio Carrasco Daza, titular de la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (UNSJP) y Dr. Gerardo García Marroquín, Director General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales de la FISEL.

### **Mtro. José Agustín Ortiz Pinchetti**

En su intervención José Agustín Ortiz Pinchetti señaló: “Quiero reconocer la importancia de haber adoptado este *Conversatorio*, también reconocer el compromiso de nuestras instituciones en la impartición de justicia con la finalidad de nuestra labor diaria: *esclarecer los hechos, proteger al inocente, sancionar al culpable y reparar los daños que se causen por la comisión de un delito*; así como el esfuerzo de los participantes”

Agregó el Fiscal Especializado “Este evento, organizado entre las autoridades que integran, operan y auxilian al Sistema de Justicia Penal Acusatorio, permitirá fortalecer la procuración y la impartición de justicia por lo que toca a los delitos electorales que, si bien han ido disminuyendo, no han desaparecido; por ello, resulta importante la retroalimentación, la actualización de criterios y la aclaración de dudas entre agentes del Ministerio Público de la Fiscalía General de la República y Jueces y Magistrados del Poder Judicial de la Federación”.

### **Mtro. Carlos Antonio Alpízar Salazar**

En su intervención Carlos Antonio Alpízar Salazar, Secretario General de la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal, señaló, en esencia que la capacitación y formación de juezas, jueces, fiscales, ministerios públicos, abogadas, abogados y demás operadores jurídicos, resulta una garantía esencial para hacer del nuestro, un Estado constitucional de Derecho robusto y fortalecido para

enfrentar las exigencias de una sociedad que demanda más y mejores resultados para poder depositar su confianza en nosotros.

Advirtiendo que si bien la materia electoral tiene naturaleza fundamentalmente administrativa; por la vital importancia para el sistema de convivencia social, de los valores que irradia a cada una de las personas que habitan en nuestro país y el impacto que tienen estos en el desarrollo de la nación, se decidió reforzar su protección con el derecho penal y con ello asegurar la correcta ejecución de los principios democráticos. Es en esa lógica que destacó la vocación del Fiscal Especializado en Delitos Electorales por preparar y mejorar los cuadros de la FISEL, pues con ello irradia significativamente al fortalecimiento de nuestros procesos democráticos.

Señaló que cualquier atentado a la libertad electoral, es una herida a la democracia y por tanto debe sancionarse. Hizo hincapié que, frente a procesos electorales competidos, en donde todos los contendientes tienen posibilidades reales de ganar, la confianza depositada por la sociedad en los órganos encargados de procurar y administrar justicia será la llave que permita ingresar a un auténtico sistema democrático que dote de legitimación a quienes ocupan los distintos cargos de elección popular.

Por último, señaló que la confianza se logra a partir de prácticas de colaboración interinstitucional, como el Conversatorio que es el resultado de un gran esfuerzo en pro del estado democrático, lo que ha sido prioridad para el Poder Judicial de la Federación.

## II. Relatoría General

### **Mesa Introdutoria “El impacto de los Delitos Electorales en el Proceso de Consolidación Democrática”.**

Participantes: Magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy, Magistrada Claudia Valle Aguila-socho y el Doctor Gerardo García Marroquín. Moderada por el Magistrado Constancio Carrasco Daza.



Fungió como relator de la mesa Arnulfo Puga Cisneros.

En aras de propiciar una discusión e iniciar el análisis del sistema democrático actual y la importancia que tiene la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales (FISEL) en su consolidación, la Magistrada Hernández Chong Cuy compartió algunas anécdotas que permitieron poner en contexto la evolución de los tipos penales, de las instituciones, así como de la normativa. Reconoció que el

sistema electoral actual es sumamente complejo, puntualizando la importancia que tiene la coordinación entre instituciones y poderes para avanzar con firmeza en el proceso de consolidación democrática.

Con la finalidad de abordar conceptos y puntos que a lo largo de los últimos años han sido debatidos tanto en foros académicos como en los tribunales electorales, como es el de la determinancia, la Magistrada acudió al análisis de casos concretos. Comentó una elección en el municipio de Apatzingán, Michoacán, donde se exhibieron videos en los que se veía claramente la compra de votos y retención de credenciales. El debate con la determinancia en esa elección se dio porque, aunque todo estaba documentado con cámaras ocultas que personas llevaron a la jornada, no se anuló la elección.

Otro ejemplo, fue el de la elección en el municipio de Aquila, Michoacán, donde quedó documentado que se quemaron y robaron urnas y material de las casillas. El material electoral estaba destruido a la vista de todos y estaba grabado, ocurriendo el hecho una noche antes de la elección. Se evidenció el uso de armas de alto calibre en la plaza pública y personas gritando “ *¡mañana quiero que todos vayan a votar por tal!* “. Todo estaba documentado y desafortunadamente tampoco se anuló esa elección por cuestiones técnicas, pero al margen del alcance de las hipótesis de las nulidades, refirió que se habían cometido enorme cantidad de delitos en esas dos elecciones donde no trascendió jurídicamente.

A partir de ello, dimensionó la enorme responsabilidad de la Fiscalía General de la República, invitándoles a trabajar en equipo para erradicar los vicios del sistema y haciendo hincapié en que no se puede dejar toda la responsabilidad de la regularidad de las elecciones a las instituciones administrativo-electorales o a los tribunales electorales.

Actualmente el reto es mayor, ya que hay más delitos electorales, además es una época donde hay una alta concentración de poder político y eso pone a prueba la autonomía de la Fiscalía, porque en tiempos de alta concentración de poder, las probabilidades indican que los ilícitos electorales vendrán mayoritariamente de grupos afines al poder en turno.

Por su parte, la Magistrada Valle Aguilasocho dimensionó la especial importancia que tiene el blindaje y protección de la democracia en los estados modernos, entendiendo a la democracia como el sistema en el cual, a partir de la celebración periódica de elecciones libres, auténticas y justas, se apuesta por la construcción de gobiernos legítimos, que propicien protección a los derechos y libertades fundamentales de las personas.

Se destacó que nuestro país, ha cursado por un amplio proceso de reafirmación de su vocación democrática por distintas etapas, y es una labor interminable, pues que a México se le reconozca a nivel internacional como una democracia en vías de consolidación es una tarea constante, tarea que, conforme al diseño constitucional y legal, se ha encomendado a actores políticos e instituciones de procuración, administración de justicia y al Instituto Nacional Electoral como encargados de la organización electoral. Países que hoy se consideran democracias maduras o perfectas, han tenido que superar diversos obstáculos, como la necesidad de institucionalizar políticas de actuación que coadyuven a mantener el rumbo hacia dicha consolidación.

En la clasificación moderna de las democracias, se reconocen 4 tipos o categorías: 1) las democracias consolidadas o perfectas, 2) las democracias imperfectas, 3) los sistemas híbridos y 4) los sistemas autoritarios. En las democracias consolidadas las autoridades electas gozan de una amplia legitimidad, en las democracias imperfectas existen elecciones libres y procesos “justos”, pero baja cultura política y gobiernos débiles. En los sistemas híbridos se conjugan instituciones democráticas y prácticas autoritarias.

Se refirieron algunos estudios recientes que sitúan a México en un rango por debajo de las democracias imperfectas en el que nos encontrábamos en el 2018, para 2021 nos ubicamos como un régimen híbrido, al tiempo que se citó el índice *The Economist Intelligence Unit* 2018 y el índice del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, Idea Internacional. *The Economist* en 2018, colocó a México en el lugar 66 de una lista de 127 países, es decir, dentro de las llamadas “*democracias imperfectas o defectuosas*” y utilizó 6 indicadores: 1) acceso a las

urnas, 2) proceso electoral y pluralismo, 3) libertades civiles, 4) funcionalidad del gobierno, 5) participación política y 6) cultura política.

En la actualización de 2021, *The Economist* ubica a México en la categoría de sistema híbrido. El segundo índice que comprende 165 países coincide en la clasificación de “regímenes híbridos” y se basa en cinco categorías: 1) proceso electoral, 2) funcionamiento gubernamental, 3) participación política, 4) cultura política y 5) libertades civiles.

Señaló que el concepto de “regímenes híbridos”, permite hablar de una zona de transición entre los regímenes democráticos y los autocráticos, pues existen instituciones democráticas, pero se presentan algunas prácticas propias de las autocracias. Ya que el descenso en la calidad de la democracia en 2021 de un número amplio de países se explica por factores, en un entorno de pandemia, en que se han podido sortear las bases de un sistema democrático que permiten, desde un mínimo, hablar de gobernabilidad, derechos y libertades. A dos años de la pandemia, los análisis de los evaluadores destacan dos aspectos alarmantes, el aumento en los ataques a la libertad de expresión y la ausencia de transparencia en las políticas de contención.

El índice del Instituto para la Democracia del 2021 señala que sólo 47 países lograron mejorar sus condiciones democráticas durante 2020, mientras que 74 naciones -el 44% del total- registraron retrocesos.

Se resaltó que la atención puede enfocarse en erradicar los elementos negativos, entre ellos se identifican dos que son objetivos y medibles: 1) bajos niveles de participación política que someten a tensión la legitimación y 2) la clara y creciente desafección política, no generacional, sino generalizada. Es deber de los partidos políticos fomentar la participación ciudadana y la creación de una cultura social y política afín a la democracia, pero también es deber de las autoridades del Estado y los entes constitucionalmente autónomos.

Se destacó que, en el ámbito de sus atribuciones y competencias la FISEL tiene la encomienda de hacer prevalecer los principios constitucionales, base de la

función electoral a que se refieren los artículos 41 y 116 de la Constitución Política. Resulta esencial sumar esfuerzos, deconstruir la desafección electoral y revertir la desconfianza en las elecciones y en sus resultados. Los fenómenos que afectan gravemente la consolidación democrática son las malas praxis para obtener el triunfo electoral, ante lo cual se hizo un llamado a fortalecer la cultura de la denuncia.

Algunos ejemplos de malas praxis que se refirieron fueron la alteración de los registros y padrones de electores, el uso de recursos ilícitos en las elecciones, la coacción y compra de votos, la utilización de programas sociales para direccionar la voluntad de grupos sociales en situación de desventaja.

Se señaló que, en el campo procesal se identifica un reto importante, que se enmarca en la necesidad de reformas legales, adquisición procesal y la posibilidad de valoración de pruebas que se recaban en las investigaciones a cargo de las fiscalías, pues las fiscalías electorales y los tribunales especializados le deben a la ciudadanía una actuación cercana a la protección de esos valores.

Se citó una expresión del profesor italiano Ignazio Tambaro, dicha a principios del siglo XX y contenida en la obra colectiva Delitos Electorales de María José Cruz Blanca: *“Donde el otorgamiento de los poderes soberanos depende del voto de la ciudadanía, la acción disolvente de la corrupción y el fraude despliegan su funesta influencia. Pues **“entre el engaño y la corrupción”**, el voto electoral puede transformarse en mafia o en mercadeo”*.

## **Mesa 1 "Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género".**

Participantes: Jueza Enriqueta Velasco Sánchez, adscrita al Centro de Justicia Penal Federal con sede en la ciudad de Pachuca, Hidalgo. El Lic. Raúl Mauricio Álvarez Moreno, Lic. Carla Cabrera Guerrero y Lic. Mitzy Yadira Sánchez López de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales.



Fungió como relator de la mesa Carlos Ortiz Martínez.

Durante el desarrollo de esta mesa se destacó la necesidad de visibilizar a las mujeres y sus derechos, así como promover su respeto y fomentar una procuración de justicia con perspectiva de género. La tipificación de una conducta como delito electoral: la violencia política contra las mujeres en razón de género cobró relevancia a partir de su inclusión en el artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, lo cual ha generado a la fecha, 161 denuncias por este tipo de conductas (información proporcionada por FISEL).

La complejidad para avanzar en las investigaciones, lo novedoso del tipo penal y la dificultad de judicializar asuntos por este delito, por parte de las personas del Ministerio Público de la Federación fue uno de los motivos principales para analizar los siguientes temas:

- Perspectiva de género en la investigación y juzgamiento de delitos electorales.
- Análisis dogmático del tipo penal, artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.
- Medidas de protección y principios que las rigen.
- Estándar probatorio para la acreditación del hecho, artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.
- Datos de Prueba para acreditar la afectación en el desempeño de un cargo público.
- Reparación del daño en la violencia moral, artículo 20 Bis, fracción I de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Se invitó al personal del Ministerio Público de la Federación a atender a los criterios y/o jurisprudencia emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre temas de género y observar el contenido de la Jurisprudencia 22/2016, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se identifica por el rubro *ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO*; se hizo referencia a que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género a través de la implementación de un método analítico que permita verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria.

Dicho método se constituye de 6 pasos a tomar en consideración:

1. Identificar situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes.

2. Cuestionar hechos y valorar pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género.
3. En caso de que el material probatorio sea insuficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias que visibilicen dichas situaciones.
4. De detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género.
5. Para ello, aplicar estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de las niñas y niños.
6. Considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente.

Ocasionalmente, en casos de Violencia Política contra las Mujeres por razones de género, se da alguna resolución adversa por un error de comunicación y no por falta de pruebas, ya que falta contextualizar a la autoridad jurisdiccional la naturaleza y particularidades del delito electoral, es decir, que se entienda claramente por qué se puede tratar de un caso de violencia política; por ello, la importancia de la actuación ministerial en la exposición de los casos.

Se refirió que dentro de las fracciones que conforman el artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) hay una interseccionalidad entre los factores que afectan a las mujeres como la religión o las creencias, el origen étnico, la raza, estatus, la clase, la edad, la casta, la orientación sexual y la identidad de género; es decir, que en el análisis que se realice de un asunto, se deben incorporar completamente identidades como las descritas, así, la praxis

interseccional evitará que las mujeres víctimas sean re victimizadas en sede ministerial.

A partir de la reforma que tipificó como delito la Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género, la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales adquirió un reto muy delicado, por un lado, las denuncias por este delito han ido en aumento y por otro, la actuación ministerial no sólo se limita a realizar diligencias tendientes a esclarecer hechos, sino a dar una atención integral a las mujeres que viven este tipo de violencia, de ahí la necesidad que todo el personal esté capacitado en aspectos técnico-jurídicos en el tema y con una perspectiva de género suficiente al momento de integrar una carpeta de investigación, y sobre todo, mantener como tema prioritario la no re victimización.

En relación con los elementos que integran la hipótesis contenida en la fracción I del artículo 20 Bis, específicamente en la porción normativa “...*ejercer cualquier tipo de violencia en contra de una mujer...*” se resaltó que por referir una violencia genérica es dable remitirse a la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual establece los tipos de violencia que pueden ser ejercidos, como Psicológica, Física, Patrimonial, Económica y/o Sexual, aunque dicha Ley también establece que podría existir cualquier otro tipo de violencia análoga que tenga por objeto lesionar o dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres, por lo que su referencia solo es enunciativa más no limitativa.

Respecto a las *medidas de protección y principios que lo rigen*, se puntualizó que las víctimas de este delito tienen derecho a que se les brinde cuidado, seguridad o protección, ya que en ocasiones durante la investigación pueden presentarse situaciones que las coloquen en riesgo; para tales efectos se cuenta con la posibilidad de dictar medidas de protección previstas en el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Tales medidas de protección –se dijo- deben dictarse inmediatamente al conocimiento del hecho constitutivo de delito que implique violencia contra las mujeres, y se refirió que se debe aplicar supletoriamente lo que dispone la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, ya que las medidas de protección listadas en ambas leyes son

enunciativas, pues dependerá del asunto y su transversalidad lo que permita un dictado adecuado, siempre apegándose a principios *de protección* [a fin de considerar primordialmente la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad de las víctimas], y *de necesidad y proporcionalidad* [sí efectivamente es necesario ordenar una medida de protección y en su caso, que sea proporcional con la situación de violencia], adicionalmente se reiteró que las medidas deben ser oportunas, específicas, adecuadas y eficientes para la protección de la víctima y que deben atender en todo momento el principio *pro persona*.

Con relación al *Estándar Probatorio para la acreditación del hecho*, el personal de FISEL planteó que el “estándar probatorio” que les ha sido requerido, para el dictado de un auto de vinculación a proceso, ha generado confusión, ya que en algunas sedes jurisdiccionales ante solicitudes de vinculación por un mismo tipo penal y en los cuales se ofrecen mismos datos de prueba, un juez sí acuerda la vinculación a proceso y otro no, argumentando que es necesario algún otro dato de prueba; ahí es donde radica la incertidumbre, pues se desconoce la motivación del criterio judicial, cuándo y qué condiciones resultarán suficientes para obtener un auto de vinculación a proceso.

En ese sentido, desde la perspectiva ministerial se consideró que no es la cantidad de datos de pruebas expuestos los que deben ponderarse para el dictado o no de una vinculación, sino el indicio razonable que generen tales datos, tal como lo dispone el artículo 316 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual desde su punto de vista, sí establece un estándar probatorio y requisitos para dictar un auto de vinculación cuando existan datos de prueba que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito, pero, siempre que existan indicios razonables que permitan suponerlo.

En relación con la *Reparación del Daño en la Violencia Moral*, el personal ministerial refirió que este derecho se encuentra en el artículo 20, inciso C, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y debe cumplimentarse de manera integral, adecuada, eficaz, efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación sufrida, además, conforme a lo

dispuesto en el artículo 29 del Código Penal Federal, se integrará por la restitución de la cosa, la indemnización del daño material y moral, el resarcimiento de los perjuicios, el pago de la pérdida de ingresos económicos y lucro cesante, el costo de la pérdida de oportunidades, el restablecimiento de la dignidad o reputación de la víctima, disculpa pública, aceptación de responsabilidad, y la garantía de no repetición.

En ese orden, también se expresó que para el delito de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género se considera en la mayoría de asuntos la posibilidad de acceder a una solución alterna del proceso consistente en la suspensión condicional, siendo ese momento en el que se podrá determinar la reparación integral del daño a la víctima, mismo que debe contar con un plan detallado sobre el pago de la reparación, ajustarse a las necesidades y contexto particulares de aquella, no tener un sentido punitivo para la parte responsable del hecho, ni el enriquecimiento de la víctima, pero sí la reparación del daño producido.

- El tipo penal previsto en el artículo 20 Bis de la LGMDE, protege a aquellas mujeres a las que se les haya causado algún tipo de violencia. ¿Es posible que mujeres transgénero que se identifican como mujeres, puedan ser víctimas de este delito?

La Jueza Velazco Sánchez comentó que en el delito tratado advierte como bien jurídico tutelado el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, lo cual es sincrónico con la Convención Belem do Pará [Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer].

Respecto a quién será el sujeto pasivo, se identifica a las mujeres, pero cuestionó ¿Qué mujeres, qué concepto les daremos: el sociológico, social o biológico? Haciendo referencia al método que proporciona la Jurisprudencia 22/2016 referida, expresó que se debe tener una perspectiva de género al tratar el asunto, pues no basta la auto adscripción como mujer para ser tutelada, pero al referir desigualdades de género y no de sexo, dicho método da la pauta para considerar protegidas o no a personas transgénero.

- ¿Es viable la posibilidad de que un Facilitador Penal realice este plan de reparación con el objeto de que haya un acuerdo entre la víctima y el imputado, que garantice la reparación integral del daño?

Con relación a la reparación del daño, se deben reunir y presentar pruebas suficientes para ese fin; su ausencia puede ocasionar una reparación no integral, por ello se debe considerar abarque garantías de no repetición, el reeducar o actividades con impacto social y, en el supuesto caso de que no haya daño material, se debe ser "creativo", lo cual aunado a una perspectiva de género suficiente, genere garantías para las mujeres víctimas. Se agregó que se debe observar lo que sucede en el derecho convencional, involucrar o hacer que se involucre a las víctimas indirectas dentro de la reparación; además, dar pruebas suficientes, si no se estaría "garantizando" algo no cuantificado y en relación con la intervención de un "facilitador" en la reparación del daño, la Jueza consideró que se trata de personas más sensibles y preparadas que podrían llegar a una mejor conciliación, por tanto, es totalmente viable su participación.

## **Mesa 2 "Uso de Programas Sociales con Fines Electorales"**

Participantes: Juez de Distrito Martín Fernando Torres Caravantes, Agentes Ministerios Públicos de la Federación adscritos a la FISEL, César Enrique Domínguez Hernández, Estela Cortés Santiago y Bertha Alicia Duarte.



Fungió como relatora de la mesa Alma Tania Vite Torres.

En el desarrollo de esta mesa, se expuso que el uso de programas sociales con fines electorales, contemplado en la Ley General en Materia de Delitos Electorales en su artículo 11 fracción IV, es considerado uno de los delitos electorales con mayor impacto durante las campañas políticas de elecciones federales y locales, tomando víctimas de este delito a grupos vulnerables, quienes al verse acorralados y afectados por la presunta pérdida de un apoyo o programa social, emiten su voto por aquellos que ejercen violencia a través de amenazas u otros.

El Juez Torres Caravantes consideró importante en primer lugar, definir la prisión preventiva como una medida cautelar cuya finalidad es preservar las condiciones que permiten la continuación del proceso en óptimas condiciones, incluyendo la presencia del imputado en el procedimiento; la garantía de la seguridad de la víctima, ofendido o testigo; y la evasión de obstaculizaciones del procedimiento.

Asimismo, se destacó que es una medida que debe aplicarse bajo el principio de subvariedad, de ultima ratio, es decir, que sólo es aplicable cuando el resto de las medidas no permiten la continuidad del proceso; y precisó que no puede ser empleada como una sanción penal anticipada.

Por otra parte, se resaltó la importancia de la convencionalidad y se comentó los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de prisión preventiva, los cuales establecen lo siguiente:

1. Se podrá ordenar la prisión preventiva de un procesado sólo de manera excepcional y cuando no existan otras garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.
2. En relación con el peligro procesal, éste no se presume, sino que debe realizarse la verificación del mismo en cada caso, fundado en circunstancias objetivas y ciertas del caso concreto.
3. Los elementos que acreditan la existencia de los fines legítimos de la privación preventiva de la libertad tampoco se presumen, sino que el juez debe fundar su decisión en circunstancias objetivas y ciertas del caso concreto, que corresponde acreditar al titular de la persecución penal y no al acusado, quien, además, debe tener la posibilidad de ejercer el derecho de contradicción y estar debidamente asistido por un abogado. Por lo que se establece que las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva.

En ese orden, se reiteró que el artículo 150 del Código Nacional de Procedimientos Penales señala, el supuesto de caso urgente y en el que se

establece que sólo en casos urgentes el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, fundando y expresando los datos de prueba que motiven su proceder, solicitar la orden de detención de una persona, siempre y cuando concurren los siguientes supuestos:

1. Existan datos que establezcan la existencia de un hecho señalado como delito grave y que exista la probabilidad de que la persona lo cometió o participó en su comisión,
2. Considerar qué se califican como graves, para los efectos de la detención por caso urgente, los delitos señalados como de prisión preventiva oficiosa en el Código Nacional de Procedimientos Penales y en la legislación aplicable, así como aquellos cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión,
3. Que exista riesgo fundado de que el imputado pueda sustraerse de la acción de la justicia, y
4. Por último, que, por razón de la hora, lugar o cualquier otra circunstancia, no pueda ocurrir ante la autoridad judicial, o que, de hacerlo, el imputado pueda evadirse.

En ese sentido, el juez mencionó que los delitos previstos en la fracción I de tal artículo, se consideran graves, aun tratándose de tentativa punible, por lo que precisó que del contenido del precepto se observa una definición auténtica de lo que debe entenderse por delito grave para los casos de detención por caso urgente.

Derivado de lo anterior, se proporcionó una definición de delitos graves, los cuales, para los efectos de la detención por caso urgente, son los delitos señalados para la prisión preventiva oficiosa que se establece en el Código Nacional de Procedimientos Penales o en la legislación aplicable, así como aquellos cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión, aun tratándose de tentativa punible. En ese tenor, se afirmó que el adjetivo grave que califica a la tentativa punible, únicamente lo califica para efectos de la detención por caso urgente; y que no es extensible al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

El juez refirió un criterio por la Suprema Corte de amparo en revisión 26/2021, el cual, conforme al principio de exacta aplicación de la ley penal, en la vertiente de taxatividad, en la que no se permite la inclusión por extensión en las hipótesis normativas reguladas en el artículo 19 Constitucional y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues con ello se desconocería el marco constitucional que define el sentido y alcance de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa.

Con base a su experiencia, el juez comentó que la prisión preventiva ha generado múltiples casos derivados del uso de armas de fuego, previsto en el artículo 83 fracción II, *posesión de cartuchos de uso exclusivo del ejército*; a lo que realizó la siguiente reflexión, que al momento en que el legislador estableció la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, lo vio como una política de prevención del delito, dando indicios a la sociedad de que este delito tiene una medida cautelar ajena que se puede aplicar y que implica la privación de la libertad desde el inicio de la investigación.

Por otro lado, mencionó que, en los delitos de uso de programas sociales con fines electorales, se deberá acreditar los actos de prueba, y desglosar uno por uno conforme al tipo, debiendo acreditar: el uso de programas sociales, la finalidad electoral, y la relación o vinculación de este uso de programas con los fines electorales.

En ese sentido, se comentó una dicotomía: por un lado, se debe acreditar el programa social y por otro lado, la finalidad electoral, así como la existencia de la vinculación entre los dos. Y mencionó que la acreditación del fin electoral es el problema, debido a que no está definido con certeza y su acreditación puede ser subjetiva.

El personal ministerial, comentó que los programas sociales son un instrumento para la construcción de un país más justo, para una mejor calidad de vida. Sin embargo, dada la situación de pobreza en México, éstos se dan con fines de asistencia social, y usualmente, en la comisión del presente delito. Lamentablemente, tales programas son empleados como medios de manipulación

de participación ciudadana dentro de los procesos electorales violentando los derechos políticos electorales.

Igualmente, se precisó que el artículo 41, fracción V, apartado B, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su interpretación establece que la competencia concurrente electoral surte sus efectos cuando el Instituto Nacional Electoral en conjunto con los organismos públicos estatales organizan una elección local y en cada uno de los incisos constituyen las funciones a seguir para los procesos electorales federales y locales respectivamente. Bajo ese contexto, se arriba a la conclusión que la autoridad electoral administrativa es la encargada de organizar las elecciones federales y en su caso locales, la cual protege el bien jurídico que la norma penal electoral reglamenta en cada una de las descripciones típicas previstas y sancionadas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Se mencionó que sólo hay 4 países en América Latina en donde se considera un delito el uso de programas sociales con fines electorales, los demás sólo lo contemplan como sanciones netamente administrativas.

Derivado de la reforma de fecha 12 de abril de 2019, al párrafo segundo del artículo 19 Constitucional y a la reforma de fecha 19 de febrero de 2021, al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, será suficiente para que la fiscalía conduzca al imputado ante el juez de control por un hecho que la ley señala como delito relacionado con el uso de programas sociales con fines electorales; circunstancia que daría lugar para que el juez de control ordene la prisión preventiva oficiosa, sin la necesidad de que el fiscal haga la solicitud expresa de la medida cautelar. Por ello, la importancia de diferenciar que se debe de entender por programa social, así como por programa gubernamental.

Por lo que, se definió un programa social como una *"iniciativa realizada por el gobierno que se realiza con recursos del Estado, dirigidos a la lucha contra la pobreza, apoyo a poblaciones vulnerables o el desarrollo de una mejor infraestructura social para mejorar las condiciones de vida de la población"*. Algunos ejemplos: adultos mayores, grupos indígenas, etc.

Ahora bien, un programa gubernamental incluye un conjunto de acciones e iniciativas que permiten atender una problemática pública en la sociedad, y que es llevada a cabo por una o más instituciones públicas y/o privadas de la sociedad civil. Los programas de apoyo gubernamental son realizados por dependencias y organismos pertenecientes al gobierno, cuya principal función es brindar apoyo a emprendedores, proyectos productivos y brindar asesoría en todos los trámites legales o requisitos con los que se deben cumplir para obtener apoyo por parte de una dependencia. De las anteriores definiciones, manifestó que tanto los programas sociales como gubernamentales tienen un fin determinado para la sociedad el cual constituye la obtención de un beneficio.

FISEL compartió los siguientes datos: 2,147 carpetas de investigación determinadas, 98 en trámite, dando un total de 2,245 carpetas; y precisó que para el supuesto de que no hay antecedente de carpetas que se hayan vinculado a proceso, se expuso el análisis práctico siguiente:

- *“se recibió la denuncia de que un servidor público durante el proceso electoral usó beneficios relacionados con programas sociales con la finalidad de incidir en el voto a favor de un partido político”*
- La hipótesis delictiva que se encuentra en el artículo 11 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que a la letra dice: al servidor público que durante el proceso electoral use beneficios relacionados con programas sociales con la finalidad de incidir en el electoral para posicionar ante el electorado a un partido político.
- Los datos de prueba que se integraron en la investigación inicial fueron:
  1. Solicitud de información a la Secretaría de Bienestar
  2. Solicitud de investigación de la PFM
  3. Solicitud de información al INE
  4. Solicitud de información del Instituto Electoral de Estado de Campeche

Ante ello, la Fiscalía consideró que los datos de prueba mencionados son razonables para que se dicte prisión preventiva oficiosa. Sin embargo, el Juez de Distrito comentó que se debe acreditar la finalidad; primero asegurar que las

personas puedan emitir el sufragio, para esto se puede solicitar información al INE; además que exista un proceso electoral relacionado y la probable incidencia en él; por lo que comentó que en ocasiones el AMPF obvia algunas consideraciones que no llevan al auto de vinculación a proceso, por algún error, por lo que compartió la sugerencia de siempre dividir los actos de prueba acorde a la clasificación, desglosando el ilícito y acreditándolos con los datos de prueba.

El Juez concluyó que es importante el análisis en el ámbito de la convencionalidad y la constitucionalidad, pues si bien es cierto que podría llegar a resultar inconvencional la prisión preventiva oficiosa como resultado de lo que establece el artículo 1º constitucional y el principio *pro-persona*; también es cierto que derivado de una jurisprudencia 20/2014, prevalece el artículo 19 que determina la procedencia de la prisión preventiva oficiosa.

### Mesa 3 "Compra y Coacción del Voto"

Participantes: Juez Jorge Eduardo Ramírez Téllez. Agentes Ministerios Públicos de la Federación de la FISEL, Héctor Sánchez Zaldívar y Mario Alejandro Reséndiz Méndez.



Fungió como relatora Verónica Athenea Maldonado Cruz.

En esta mesa se destacaron algunas reflexiones expuestas por el juez Ramírez Téllez, dado que dimensionó la complejidad de los delitos electorales y tal complejidad y utilización de conceptos obliga a acudir a la legislación electoral y hacer uso de definiciones como: ¿qué es proceso electoral, jornada, campaña, etc.? El juez retomó el ejemplo expuesto en la mesa 2, manifestando que tenía una perspectiva diferente sobre la conducta analizada: *"un servidor público que reúna a un grupo de personas para decirles que si no votan por cierto color se les podría dejar de proporcionar ese recurso o apoyo de programa social"*, a lo cual, manifestó que es complicado y resulta fácil decir que se trata de un servidor público, sin

embargo, del análisis planteado le parece que la conducta se relaciona más al párrafo tercero de la fracción VII del artículo 7 que al 11 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales planteado; lo anterior, considerando que si se lee con detenimiento el artículo referido tiene como requisito usar y permitir el uso de recursos públicos, por ello no encontró en el hecho la relación de que un funcionario público le mande hablar a personas que se benefician de un programa social, el uso de los recursos públicos, más bien le parece una amenaza de suspensión del programa social, ya que no existe claridad del momento en que el supuesto funcionario público utilizó el recurso público.

Se reiteró que, si una persona les dice a beneficiarios de un programa social, que, si cambian de simpatizante o no votan por un partido político determinado, se les suspenderá el programa o ya no van a recibir tal apoyo, esa conducta trata de una amenaza y si es un servidor público se agrava, desde su punto de vista se asemeja al párrafo III de la fracción VII del artículo 7 de la LGMDE con la agravante del artículo 6.

Asimismo, el juez manifestó que llamó su atención el artículo 11 Bis y trató de encontrar un ejemplo, que fuera común con el antecedente del clientelismo electoral y cuestionó: ¿Qué pasa cuando están en campaña y los servidores públicos simpatizan con un partido político y tienen la permanencia de ese partido político en el gobierno?, respondió que al utilizar un recurso público tal, como: un vehículo oficial, compra de calentadores solares o paneles solares que es algo muy atractivo, al momento de estar usando recursos públicos, se va a retirar dinero del municipio, comprar objetos y al entregarlos, manifestar las advertencias *“ten para que votes por tal”*, eso es utilizar el recurso público con la intención de un sufragio, pero el sentarse a platicar con beneficiarios de programas sociales y les diga *“miren más les vale que voten y si no lo hacen el siguiente gobierno no les dé el apoyo”*, no se materializa la utilización de un recurso público, más bien, una amenaza.

El juez invitó a los fiscales para que traten de encontrar la conducta genérica, ya que eso requiere menor exigencia probatoria e incluso a veces menos argumentación, ya que el tema de los delitos electorales exige una buena

investigación, con buenos datos de prueba, pero sobre todo una argumentación reforzada, asumir que el juez no sabe nada y se lo tienen que explicar completamente.

FISEL manifestó que desafortunadamente los tipos penales traen diversos núcleos como es el caso del artículo 11 Bis, ya que habla de usar y permitir el uso de recursos públicos, bienes, fondos, servicios o beneficios relacionados, atendiendo a ello, el “o” es potestativo; sin embargo, en el ejemplo de la presentación se empleó el núcleo “usar” ya que no se cuenta con un tema que se pudiese utilizar como ejemplo y al analizar los tipos penales a los que hace referencia el artículo 6 de la LGMDE en su párrafo segundo, surge la interrogante atendiendo a la figura de la prisión preventiva oficiosa, pero encaminada a beneficios relacionados, no al uso de recursos públicos.

El juez manifestó que desde su punto de vista, en aquellos casos en los que la persona ya es beneficiaria de un programa social, la conducta es que el funcionario o cualquiera, ya que no se requiere *sujeto calificado* -el artículo 7 no lo requiere-, la conducta de decirles “más les vale que hagan esto o lo otro”, está más orientada a una amenaza, por los principios de especialidad hay que buscar lo que más se le parezca al hecho y tener presente que hasta ese día el hecho que se señala como delito no requiere un análisis dogmático, simplemente decirle al juez que se tiene un hecho y su correspondencia.

Además, se hizo referencia a una jurisprudencia vigente, que señala que el juez sin alterar los hechos puede hacer una clasificación jurídica distinta sin importar si le favorece o le perjudica al Fiscal y sugirió que en las audiencias un buen fiscal, debe ir por todo, es decir, le dirá al juez la clasificación jurídica, pero en todo caso si usted considera que estos hechos que estoy presentado corresponden a alguna otra, ubíquelo conforme a la jurisprudencia que le obliga; de tal manera se estará previniendo que en caso de que el juez no acceda a la petición, presentarían un posible agravio en la segunda instancia y le dirían al juez de alzada que planteamiento realizaron y formularon la imputación, y que también manifestaron al juez de manera subsidiaria que si el veía que no se daba, realizara la reclasificación.

Asimismo, dijo que el caso es debatible, se puede seguir insistiendo y muchos coincidirían en que se actualiza el 11 Bis, pero le parece que específicamente esa conducta de decirle a alguien que le podría pasar si no orienta el voto o si no hace proselitismo, se parece más a una amenaza.

En su intervención el maestro Sánchez Zaldívar, expresó que la disparidad de criterios entre los mismos jueces y muchas veces de los mismos circuitos ha traído problemas, y se refirió al tema de la compra y coacción de votos, mostrando en una gráfica un total de 1,717 carpetas de las cuales 1,645 han sido determinadas como No Ejercicio de la Acción Penal, Abstención de Investigar y Archivo Temporal y, eso se debe a la disparidad que tienen los jueces cuando dicen que no se acredita el elemento “ejercer presión”, “objetivamente” o “presione objetivamente”.

Además, se expuso un caso de Puebla, derivado de una denuncia de 9 personas que pertenecían a una comunidad beneficiada por un programa social, de escasa educación, dependían mucho del programa y el día de entrega del beneficio, el promotor les dice que no se han comprometido con “x” partido político, no han asistido a eventos proselitistas y que se necesita que voten por “ese” partido, y que si no lo hacen se les suspenderá el beneficio.

En ese orden, una vez que se llevó el caso al Centro de Justicia Penal Federal en el estado de Puebla y se llevaron a todas las personas a audiencia inicial, se vinculó a proceso al promotor, pero por lo que respecta a las personas que fungían como secretarios federales no se dictó el auto de vinculación porque no estaba acreditada la fracción II del artículo 15 del Código Penal, la amenaza, ya que a consideración del juez no se hizo saber si realmente esas personas podrían quitarles o no el beneficio, cuestión que el tipo penal bajo ninguna circunstancia requiere.

El maestro Sánchez Zaldívar aclaró que cuando se realizó la exposición del caso se precisó que no había testigos, puesto que se manda a traer a las personas una por una. Lamentablemente el miedo de las personas cuando van nuevamente los policías y los denunciantes dicen que ya no quieren saber nada porque les siguen dando sus beneficios, no se los quitaron y tampoco tienen testigos. En ese

caso, se le preguntó al juez ¿considera que se debería haber juzgado con perspectiva de género, tener en cuenta que las personas ofendidas eran de bajos recursos, de educación escasa o casi nula y que ellos no van a saber que es una amenaza si realmente sintieron un daño o previeron que iban a sufrir un daño en su beneficio? Considero que el juez se extralimitó al decirnos que no acreditamos que la amenaza haya surtido efectos, puesto que el tipo penal no lo requiere. ¿Usted hubiera coincidido con nosotros y dictado acto de vinculación a proceso?

A lo que el juez manifestó que específicamente en ese delito, son varias conductas, se encuentra en los artículos 7, fracción VII, 7 Bis, 9, fracción I, 11, fracción I, 20 fracciones I y II y, en el 19 y si se pone atención son conductas que se repiten, la diferencia versa en si es proceso electoral, a favor de una coalición o partido o en consulta popular y en todos está presente el uso de beneficios, que lo importante son los conceptos de coacción y amenaza, es decir, si se consideran esas conductas, porque hay un debate sobre cuál es el bien jurídico tutelado, es decir, dicen los autores que lo que se cuida es el correcto funcionamiento de las cuestiones electorales, por eso en algunos casos se considera como ofendido al INE, pero en muchos otros como en este tipo de delitos en donde lo que se afecta es la voluntad del elector, *"yo tengo como derecho ciudadano a votar libre y secretamente y no tengo porque ser ni coaccionado ni amenazado ni presionado para incidir en mi voto, yo soy el afectado"*, en este tipo de delitos en donde alguien se sirve de otro para la consecución del delito estamos hablando de una autoría mediata, lo que se conoce como autoría intelectual en la doctrina, entonces no ve tanto problema en los elementos del delito sino más bien, en la forma de intervención; lo que se tendría que argumentar ante el Juez es que estamos en presencia de una autoría mediata.

Respecto a la forma de intervención como estrategia de litigio, se afirmó que, en el análisis de los hechos del caso planteado, el problema no se encuentra en la descripción de los elementos del delito, sino en la forma de intervención del sujeto activo, es decir, se debe considerar la autoría mediata (autoría intelectual). Recalcando que, el autor mediato se sirve de otro a través de la coacción o la

amenaza, con la intención de acudir al elector y tratar de convencerlo de cambiar el sentido de su voto, lo cual se puede justificar de diversas maneras: con argumentación, estándar probatorio razonable (datos de prueba mínimos, por ejemplo: la entrevista y la denuncia), estrategias de inteligencia, en su caso, la intervención de comunicaciones.

Con relación al uso de estrategias de inteligencia, como es el caso de la intervención de comunicaciones, surgió la controversia de si la restricción establecida en los párrafos Décimo Segundo y Décimo Tercero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a la materia administrativa electoral o también aplica para la persecución de los delitos electorales.

Al respecto el juez manifestó desconocer hasta qué punto de la materia electoral se trata propiamente de un partido político, si en la comisión de un delito, estamos hablando de la investigación de delitos, hasta qué punto se impediría ese acto de investigación, o ese control judicial para poder hacer este tipo de intervención de teléfonos, desconoce si alguien ya lo ha puesto en práctica; por regla general los fiscales tienen la obligación del esclarecimiento de los hechos, no descartaría que los fiscales puedan hacer este análisis.

Sobre el estándar probatorio, el juez expresó que lo más importante es una investigación con datos suficientes y especialmente una argumentación reforzada en el momento de la audiencia y que todos los delitos mencionados son de prisión preventiva oficiosa, casi todos los de compra y coacción del voto, con el presupuesto de utilización de programas sociales tienen dos opciones ya que difícilmente van a ser delitos que se cometan en flagrancia no se les permitirá llevarse a la persona detenida ante el juez de control para que verifique dicha flagrancia, se tendrá que pedir la orden de aprehensión o una citación. Ninguna persona acudirá a audiencia si sabe que es un delito de prisión preventiva oficiosa.

Actualmente la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado que el delito sea de prisión preventiva oficiosa no actualiza de manera inmediata la necesidad de cautela, el fiscal tiene que justificar que existen

otros motivos para ello como la obstaculización de la investigación, el riesgo a la víctima, riesgo a la comunidad y el peligro de sustracción.

Se le cuestionó al juez qué opinión tenía respecto a cuando se libra una orden de aprehensión con unos datos mínimos de prueba si esos mismos datos son suficientes para la vinculación a proceso o es necesario añadir otros para fortalecer la imputación y vincular; ante ello, el juez respondió “*impugnar*”, en los artículos 16 y 19, la exigencia es la misma, un hecho que la ley señale como delito y la probable responsabilidad, no hay diferencia entre estos requisitos y los requisitos para la vinculación es que te hayan formulado la imputación, la oportunidad de declarar, es decir, son otros requisitos, pero en el fondo, para una orden de aprehensión es un hecho que se señale como delito y probable responsabilidad, lo dice el 16 Constitucional y 141, fracción III y para la vinculación se señala lo mismo, hecho que se señale como delito y probable responsabilidad, entonces, no debería haber problema en principio si ya se emitió una orden de aprehensión y el juez ya consideró la existencia del hecho que se señale como delito y la probable participación, que razón habría, la única razón que el juez señalaría es que al momento de que se cumpla la orden de aprehensión y se formule la imputación, la persona hiciera uso de su derecho a la duplicidad y ofreciera datos de prueba que desvirtuara originalmente lo que se presentó, pero si nada cambia, entre lo que se valoró para la emisión de la orden y lo que se valoró al momento de la vinculación yo vería en esencia el mismo estándar de prueba pues son datos, referencias, quizá depende de cómo se obtuvo la orden, por audiencia o por escrito.

Se reiteró que el problema es de comunicación, ya que a veces se cree que la oralidad es leer una pauta y eso es cada vez más recurrente, no en todos los fiscales, pero muchos fiscales consideran que ya por leer una pauta ya cumplieron con esa exigencia, y no, en realidad la argumentación no es verbalizar un escrito, sino más bien exponer al juez el punto concreto. Efectivamente los jueces pueden elevar un poquito el estándar, pero sería en relación con la argumentación.

Igualmente, se agregó que todos los delitos que tienen en su concepto “*con la finalidad*” o “*con la intención*”, conocidos como elementos subjetivos, se justifican

a través de la argumentación, es decir, poniéndole ejemplos al juez, aquí cobra mucha relevancia la denuncia de las propias víctimas, porque en el momento que envíen a la policía a investigar tiene que extraer el sentimiento de la víctima y que manifieste que no tiene dinero, se encuentra en una situación de vulnerabilidad y bajo esas circunstancias como no va a cambiar su voto, si de eso vive. Si ustedes logran transmitir esas ideas al juez, exponer el contexto y explicar que no son delitos flagrantes, cuando la ley dice "*objetivo*" no quiere decir que se deba llevar un vídeo, sino a través de argumentación.

El juez dimensionó que al ser delitos que se cometen en ocultamiento, se le debe explicar al juez que es relevante que los mandaron a llamar uno por uno para que no hubiera testigos, eso le permitirá valorar preponderantemente la declaración de la víctima por sus circunstancias y especial vulnerabilidad, qué más objetivo es que una persona que necesita el dinero para subsistir y que está diciendo que no tendría ningún inconveniente en cambiar su predilección partidista o coalición, vota a cambio de recibir ese dinero, se requiere argumentar, incluso más que un tema de prueba.

Se puntualizó que la clave es la investigación de los delitos y si se investiga adecuadamente se ejercita acción penal y se logran resultados contundentes, pero si no se realiza una adecuada investigación se cae la carpeta, por ello, precisamente se tienen 1700 carpetas investigadas y 1 sola judicializada. Además, del problema al que se enfrentan los fiscales, al buscar a las personas y estas no quieren declarar, por dos cosas, por estar involucradas o por temor a represalias.

El licenciado Reséndiz Méndez, fiscal, recalcó que la legislación de los delitos electorales tiene su origen en la compra y coacción del voto, regulados en los artículos 7, 8, 9 y 11 de la LGMDE, en los cuales el bien jurídico tutelado es la adecuada función electoral, la equidad y libertad en la contienda.

Se manifestó que es muy común la diferencia de criterios y precisamente así es el derecho, se encontrarán jueces más exigentes que otros, pero lo importante será hacer el mejor esfuerzo para tratar de convencerlos, tener a la mano el recurso e ir por todas y dejar constancia en audiencia para que no se corra el riesgo de que

en alzada les digan que los argumentos son inoperantes o no se plantearon, porque también en los tribunales de alzada se encontrarán diversidad de criterios, magistrados de inoperancia y otros más sensibles a la situación de la fiscalía, lo importante es la actuación del fiscal.

Se expuso un caso, desarrollado en el estado de Chihuahua con la detención de tres personas a petición de los denunciantes, quienes señalaron que unas personas solicitaron el voto a favor de un partido y realizaron la entrega de copia de la credencial de elector. Los denunciantes afirmaron que denunciaban porque no les pagaron en el momento. La policía acudió al lugar que señalaron los denunciantes y dentro de un carro se encontraban los investigados, traían consigo propaganda política del partido, dinero, copias de las credenciales de elector de los denunciantes. Como elementos probatorios se presentaron las entrevistas realizadas a los denunciantes, en donde realizan la imputación, el IPH donde se señaló la puesta a disposición ante el Agente del Ministerio Público, sobres que contenían billetes de diferentes denominaciones, una carpeta que contenía diversos documentos entre ellos copias de las credenciales para votar de diversas personas, entre ellas las de los denunciantes, 4 mantas y folletos de publicidad electoral de un partido político. La carpeta de investigación se mandó por incompetencia a la FISEL y se recabaron las comparecencias del Apoderado Legal del INE que hizo suyos los hechos, se recibió informe del candidato a diputado federal y que confirmaba que se encontraba dentro del proceso electoral 2018, así como el informe sobre que los denunciantes contaban credencial para votar.

Una vez expuesto el caso, se le preguntó al juez, si con los datos presentados él vincularía a proceso a los investigados; ante ello, el juez manifestó, que entendía que las personas fueron detenidas en flagrancia por el supuesto del señalamiento y porque les encontraron objetos e indicios, así mismo, permanecieron detenidos las 48 horas, ¿los llevaron detenidos ante el juez de control? -Ante el MP y el MP los dejó libres-, ¿esta conducta amerita prisión preventiva oficiosa? -No-, no se utilizó lo de los programas sociales, entonces en principio si evaluara la flagrancia, se

actualizaría el supuesto de la persecución o el señalamiento por un testigo, en este caso hasta por las víctimas.

Además, se debe analizar la descripción, la imputación ¿por qué conducta se le formuló?, -7, fracción VII- que sería solicitud de votos por paga. Los denunciantes manifestaban que les prometieron el pago al día siguiente y está la declaración de las víctimas, pareciera que se actualizaría la hipótesis de la promesa de dinero porque en ese momento no se lo entregaron, lo deseable hubiera sido que se lo hubieran entregado en el momento y ahí hubiera estado el pago, así de primera vista, en este tipo de delitos donde no hay testigos, se hacen en tiempos muy cortos y con estas estrategias parece que cobra relevancia la declaración de la víctima, del ofendido, por eso les sugeriría que traten de reforzar muy bien y decirle al juez la relevancia que tiene el dicho de la víctima y relacionarlo con la evidencia.

El juez refirió que la conducta al parecer es solicitar un voto por paga y no la recolección de o el secuestro de la credencial, por eso puede ser que no sea relevante si era una copia o no, porque el argumento que se plantea al juez debe ser respecto al caso, si en la experiencia es normal que en un vehículo se porten copias de credenciales de elector, no es razonable para un ciudadano cualquiera, es una conducta propia de un operador político o de alguien que se encarga de buscar electores para incidir en su voto.

Se destacó que, generalmente se enfocan en el tema jurídico, la teoría, el delito, los elementos normativos y subjetivos, cuando lo que se debe hacer es exponer ejemplos al juez, *"no es razonable, un ciudadano normal no anda en un vehículo con propaganda electoral, con credenciales, sobres con dinero, no es común que cualquier persona ande con dichos objetos, eso sí es objetivo"*, ahí está la existencia del sobre, el dinero, las copias, si son copias o documentos originales, lo relevante es que se puede obtener información, quién tenga acceso a esa copia puede tener información que puede ser utilizada de una u otra manera, si vuelven a insistirle al juez que en la conducta el bien jurídico tutelado es la libertad del voto del ciudadano, con la conducta de llegar y prometerle ya afectaron su voluntad. No puede existir una exigencia de que el día de la elección va a votar por uno o por otro

porque el voto es libre y secreto, es imposible demostrar que la persona hizo todo lo necesario para al menos prometerle que le iba a dar dinero para incidir en el cambio del voto y eso corresponde a lo que establece la fracción VII del artículo 7 de la LGMDE. De esa manera, utilizando ejemplos de razonabilidad, de exigencia del bien jurídico, de los grados de intervención, se está sirviendo de otra persona, es un autor mediato.

Fiscalía expresó que constantemente se presenta una situación con relación a las órdenes de aprehensión, ya que algunos jueces piden ubicar o tener la ubicación exacta del imputado, lo cual resulta complicado aún a pesar de que se tiene coadyuvancia con el INE y con el apoyo de la Policía para investigar los posibles domicilios para ubicar a la persona. Algunos jueces no libran la orden si no se ubica al imputado para efecto de citarlo a proceso.

A lo que el juez intervino preguntando ¿les exige algún juez para poder librar una orden de aprehensión que la persona tenga un domicilio? -así es-, siendo orden de aprehensión ¿por qué va a exigir una localización?, ese caso sería para la citación, si un fiscal justifica que existe la necesidad de cautela no interesa saber dónde vive, ni si está localizable. La necesidad de cautela se debe justificar en términos de lo que establece el Código, el art. 168, arraigo de la persona, máximo de la pena, desacato de citaciones, incumplimiento de medidas cautelares, comportamiento posterior o anterior al hecho de la medida que indique su voluntad o no de someterse a una investigación, amenaza de testigos, incluso a veces se manejan cuestiones de poder económico, todo a través de una argumentación.

Se comentó que los planteamientos del juez eran muy objetivos, sin embargo, a veces tienen solicitudes de órdenes de aprehensión donde las negativas son porque no tienen un lugar de arraigo, pero el artículo 141 permite hacer la conducción a través de la orden de aprehensión. Hubo un caso que se apeló y lo confirmaron, prácticamente en esa investigación se limita a esa forma de conducción ante el órgano jurisdiccional y tiene que ser en el mismo Centro de Justicia, por ello a veces los asuntos quedan suspendidos ante esa circunstancia; ante ello, el juez comentaba que al tener el último domicilio, basta con que antes de

pedir la orden puedan ir al Centro de Justicia y pedir la audiencia para la formulación de la imputación, manifestando el domicilio, el teléfono y el correo electrónico. Una vez que verifiquen que no atienden el teléfono, correo electrónico y que incluso al haber enviado una comunicación para ser citado en algún domicilio y regresó sin diligenciar, esos elementos permitirán que el día de la audiencia no comparezca, si estuvo debidamente notificado y no compareció entonces se agota la comparecencia por fuerza pública, porque no obstante que fue debidamente citado no compareció y no hay justificación.

En ese sentido, se podrá argumentar al juez que la persona abandonó el domicilio a sabiendas de que lo requerirían al Centro de Justicia para la audiencia inicial, entonces hay que declararlo sustraído de la acción y eso actualiza el supuesto de la emisión de la orden de aprehensión. No obstante, se requiere que le argumenten y expliquen al juez cuál es la hipótesis en concreto, cuáles fueron los hechos, cuáles son los datos para justificar ese hecho que se señala como delito y la probable intervención; por lo que se refiere a la necesidad de cautela, el Código da todas las herramientas y si bien es cierto se privilegia que las personas lleguen voluntariamente, se debe justificar cuando la persona no tiene la intención.

Al analizar los datos estadísticos proporcionados por FISEL, el hecho de que se haya judicializado únicamente una carpeta está más en el ámbito de la Fiscalía General y no en el ámbito del Poder Judicial, ya que, si se hubieran judicializado 1600 y sólo se hubiera vinculado 1, se pensaría que algo está pasando con los jueces que no están accediendo, sin embargo, todo parece indicar que las carpetas se están quedando en etapa de investigación inicial, considerando que los datos se refieren a "No Ejercicios de la Acción Penal", "Archivos Temporales", "Abstenciones", facultades exclusivas del Ministerio Público.

Posteriormente, el juez expresó que, considerando la forma vertical de la Fiscalía, ésta debería fortalecerse dándole mayor autonomía e independencia a los fiscales, sobre todo a los que asisten a audiencias, quienes tienen la oportunidad de expresarse con el juez. Desafortunadamente la estructura: fiscal en jefe, del subdelegado y así sucesivamente no deja claro quién autoriza los no ejercicios,

abstenciones, archivos temporales, etc., se presumen que los datos presentados no se deben a falta de investigación o negligencia por parte del fiscal que integra, sino a la falta de autonomía para decidir sobre el asunto. Se sugiere analizar darles a los fiscales mayor autonomía, posibilidad de decidir, como en el caso de Estados Unidos en donde tienen incluso más poder los fiscales que los jueces.

Además, se resaltó que se requieren fiscales autónomos que asuman la responsabilidad y se comprometan a argumentar y demostrar ante el juez sus teorías del caso.

#### ***Mesa 4 "Alteración del Padrón Electoral y Usurpación de Identidad"***

Participantes: Juez José Manuel Novelo López, adscrito al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Chiapas, con residencia en Tapachula. Agentes Ministerios Públicos de la Federación FISEL, Felipe Valdivieso Cabrera, Eduardo Vera Pérez.



Fungió como relator Carlos Ortiz Martínez.

La necesidad de discutir este tema radica en que se trata del delito más denunciado por el Instituto Nacional Electoral y consecuentemente es el que más se judicializa o, dicho de otro modo, es del que más se solicitan liberaciones de ordenes de aprehensión o vinculaciones a proceso ante sede jurisdiccional, sin embargo, en ocasiones se obtienen determinaciones y criterios diversos por parte de las personas juzgadoras ante mecánicas y conductas muy similares.

El juez Novelo López, refirió la fracción I del artículo 13 de la LGMDE “*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*”, ello, a fin de precisar que el verbo rector “*participar*” debe ser entendido en sentido de una autoría material, directa y no como una participación indirecta.

Respecto a la palabra “*alteración*”, se mencionó la relevancia de la Tesis aislada (número de registro digital: 2016617<sup>1</sup>) que precisa cómo acreditar dicha variación o modificación al registro, sin que importe que se haya llevado a cabo el ejercicio del derecho al voto [es decir, la consumación de éste, ya que el voto no es un elemento del tipo penal]; se refirió además, que éste delito y respecto de ese verbo rector, puede ser identificado como de “comisión alternativa” ya que incluye en su redacción distintos supuestos o hipótesis: alterar el Registro Federal de Electores, el Padrón Electoral o la Lista Nominal de Electores con Fotografía, mientras que el siguiente verbo rector: “expedir ilícitamente” se refiere explícitamente a credencial(es) para votar con fotografía.

En otro aspecto del delito, el Juez puntualizó que para poder acreditarlo se debe tener siempre a la vista quien tuvo “el dominio del hecho”, esto es, por ejemplo ante la expedición de una Credencial para Votar con Fotografía quien tiene el

---

<sup>1</sup> Del rubro: “*DELITO ELECTORAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 411 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, EN SU HIPÓTESIS DE PARTICIPAR EN LA ALTERACIÓN DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES. SE ACTUALIZA CON LA SIMPLE ACCIÓN DE ACUDIR A UN MÓDULO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA UN TRÁMITE DE INSCRIPCIÓN AL PADRÓN ELECTORAL FEDERAL POR MEDIO DEL FORMATO ÚNICO DE ACTUALIZACIÓN, Y APORTAR EN ÉSTE, DATOS FALSOS EN RELACIÓN CON EL NOMBRE, DOMICILIO O FECHA DE NACIMIENTO.*”

dominio es la persona que acudió a solicitarla, ya que las personas funcionarias de un Módulo de Atención Ciudadana del INE desconocían el dolo que tenía quien acudió ante ellas; refiriendo como ejemplo el caso Metepec (Estado de México) el juez en turno estimó que sí hubo funcionariado electoral copartícipe.

Respecto a la modalidad del delito como “continuado”, se expresó que dicha peculiaridad se actualiza cuándo se expide una credencial para votar con fotografía, luego otra y otra, donde cada conducta implica un delito; ante la forma en que está redactado el tipo penal, el juzgador en turno mencionó que los legisladores deben crear los delitos –entendidos como tipos penales- de forma ni tan abierta, ni tan cerrada. Si fuera de esta última forma, se harían entonces “catálogos de conductas” donde todo aquello que no encuadre no sería delito, por ello lo mejor es que los tipos penales sean descripciones de hechos, donde quepa una conducta y sus variantes.

Con relación a las formas de conducción a proceso para una persona, se reiteró que inicialmente se debe privilegiar la presunción de inocencia –conforme a lo que estableció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia 20/2020<sup>2</sup>- para posteriormente avanzar gradualmente hasta justificar la necesidad de cautela y entonces librar una orden de aprehensión, por ello se debe iniciar solicitando la emisión del citatorio, el cual tiene como razón de ser que una persona comparezca y, que en caso de ignorarlo, se vaya generando que el Estado se vuelva –gradualmente- represor de derechos, hasta que tenga que aprehender a la persona mediante la liberación de una orden exprofeso. Para cerrar el referido tema, se manifestó que tales ordenes se emiten tomando en cuenta la conducta mostrada por la persona y no por el delito que se trate; esto es que la persona del Ministerio Público de la Federación tendrá que probar la necesidad de cautela por la conducta que tiene o muestra el sujeto y no porque se trate de un delito específico u otro.

---

<sup>2</sup>Del rubro: “ORDEN DE APREHENSIÓN. PARA SU EMISIÓN, SIN QUE MEDIE CITATORIO, EL MINISTERIO PÚBLICO DEBE JUSTIFICAR LA “NECESIDAD DE CAUTELA” ANTE EL JUEZ DE CONTROL, SIN QUE ELLO SE SATISFAGA CON LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE LOS HECHOS DEL CASO CORRESPONDAN A UN DELITO QUE AMERITA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA.”

Por otro lado, respecto a datos y medios de prueba, se dijo que existen medios de prueba personales como una testimonial y, documentales como los peritajes, donde la carga de la prueba sobre la afirmación de que un documento es falso recae en quien lo arguye, por lo que tendrá que probarse; no obstante lo anterior, el estándar de prueba varía entre uno y otro juzgador; el Juez Novelo ejemplificó que si en el proceso penal existiera la posibilidad de que el Agente del Ministerio Público de la Federación se convirtiera en un medio de prueba, sería si éste supiera de un hecho directamente, o sea si le constara [medio de prueba personal], como realmente no ocurre así, lo que aquel hace ante el juez es la presentación de una proposición fáctica, es decir, colige que algo sucedió a través de los datos de prueba. Sobre este tema se citó como importantísima la lectura de la Contradicción de Tesis número 87/2016<sup>3</sup>, que refiere el encuadre de la conducta a la norma penal.

Se consultó expresamente al Juez si es aplicable a las personas migrantes el *“Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional”* comúnmente conocido como *“Protocolo de Mar y Tierra”*, ya que de la investigación desplegada en algunas carpetas de investigación ha resultado que algunas personas migrantes en su propósito de transitar libremente por México, de manera alguna obtienen o tramitan credenciales para votar con fotografía alterando de manera alguna el Registro Federal de Electores y usurpando identidades. A pregunta directa el juez respondió también directamente, mencionando que se trataba de una muy buena pregunta y respondió que estas cuestiones debían ser analizadas en su contexto y caso x caso, pues no se debía generalizar.

Como se mencionó en líneas previas, el delito electoral a que se refiere la fracción I del artículo 13 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales es de

---

<sup>3</sup> De registro digital 27257 y rubro: *“AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. PARA SATISFACER EL REQUISITO RELATIVO A QUE LA LEY SEÑALE EL HECHO IMPUTADO COMO DELITO, BASTA CON QUE EL JUEZ ENCUADRE LA CONDUCTA A LA NORMA PENAL, DE MANERA QUE PERMITA IDENTIFICAR LAS RAZONES QUE LO LLEVAN A DETERMINAR EL TIPO PENAL APLICABLE (NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL).”*

los más denunciados en esa sede investigadora, por ello la intervención del personal ministerial inició refiriendo 2934 carpetas iniciadas, de las cuales expuso el siguiente dato estadístico:

**ALTERACIÓN DEL REGISTRO  
FEDERAL ELECTORAL**

<b><i>Determinadas</i></b>	<b>2094</b>
<b><i>Trámite</i></b>	<b>499</b>
<b><i>Judicializadas</i></b>	<b>168</b>
<b><i>Sobreseimiento</i></b>	<b>145</b>
<b><i>Vinculación a proceso</i></b>	<b>6</b>
<b><i>Sentencia condenatoria</i></b>	<b>11</b>
<b><i>Acusación formulada</i></b>	<b>1</b>
<b><i>Suspensión del proceso.</i></b>	<b>10</b>
<b><i>TOTAL INICIADAS</i></b>	<b>2934</b>

Durante el desarrollo de la mesa se discutió que para esta conducta tipificada cabe el análisis de las formas de intervención delictiva a que se refiere el artículo 13 del Código Penal Federal, solo por mencionar algunas, la autoría intelectual, directa, mediata, coautoría, el sujeto instigador o inductor y el cómplice, también se mencionó que existen circunstancias en torno a la realización de la conducta que repercuten en la tipicidad y punibilidad e incluso en el cómputo de prescripción de la acción penal; como ejemplo de formas de intervención en un delito electoral, se refirió lo estipulado en la fracción XII del artículo 7 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, en donde se puede encontrar una dualidad de sujetos activos y pluralidad o singularidad, pues ahí se refiere que las penas y multas se impondrán “...a quien” “...una o varias personas...” “...armadas o que porten objetos peligrosos...” .

El personal ministerial abordó las formas de conducción a proceso y justificación de la necesidad de cautela, refiriendo que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 300/2019, señaló las diversas formas que existen de conducir al imputado al

proceso, a saber: el citatorio, las ordenes de comparecencia y de aprehensión, las cuales están previstas en los numerales 141, 142 y 143 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y precisó que éstas tienen como finalidad única, guiar o dirigir a una persona al proceso penal para que, en una audiencia frente a un juez de control, entre otras cuestiones, el fiscal formule imputación de un delito.

En la práctica cuando no es posible localizar al imputado, se busca someterlo a proceso mediante solicitud de orden de aprehensión, sin embargo, los jueces para conceder dicha medida cautelar estiman necesario acreditar plenamente la necesidad de cautela, con independencia de que el imputado haya falseado en diversas ocasiones el dato de su domicilio o residencia; respecto a la prevención del juzgador, los AMPF optan por girar nuevo oficio a la policía de investigación para efecto de acreditar que el sujeto activo no solo está ilocalizable en un domicilio, sino que pretende evadir la acción de la justicia; hecho esto los juzgadores han concedido la razón al órgano ministerial y decretan dicha medida cautelar.

## Mesa 5 "Comercialización del Padrón Electoral"

Participantes: Juez de Distrito Ganther Alejandro Villar Ceballos. Agentes Ministerios Públicos de la Federación adscritos a la FISEL Alejandro Latorre Lozano y Carlos Federico Orozco Patoni.



Fungió como relatora de la mesa Alma Tania Vite Torres.

La comercialización del padrón electoral está prevista en la LGMDE en el artículo 13 fracción II, considerado uno de los delitos electorales de alto impacto a la población. En los ejercicios electorales tanto federales como locales, ya que el padrón electoral es la base de datos que contiene la información de la población que ha solicitado su credencial para votar y mediante la adquisición de estos datos aquellos que comercializan con ellos realizan diversos delitos como fraude, uso indebido de las identificaciones y uso en la comisión de diversos ilícitos.

En tanto, la lista nominal contiene el nombre y la foto de la ciudadanía que cuenta con credencial para votar vigente, es decir, la población que podrá ejercer

su derecho al voto es utilizada para ejercer presión sobre aquellos que pueden ejercer el sufragio para que lo hagan en beneficio de algún candidato o partido político en específico, de esta manera fracturando el derecho a la libre elección.

El juez Villar Ceballos, realizó una reflexión de la invitación que realizaron otros jueces previos a su participación, en la que se invitó a los MPF a ponerse creativos y dotar al juez de todos los elementos, conceptos y datos de prueba que sean necesarios para la claridad de los hechos.

Se comentó que el artículo 13 fracción II de la LGMDE establece el delito de la comercialización de padrón electoral y la lista nominal, por lo que se considera que se pueden focalizar a un tema de elementos normativos y que derivado de la complejidad que tiene es difícil dar una definición de estos elementos normativos que son los que permiten concretizar que tipos de delitos comprenden, las participaciones, entre otras cosas. Y como elementos destacables de la fracción II del artículo 13 resaltó tres conceptos normativos que generan complejidad: primero qué es la comercialización o que se entiende por comercializar, segundo qué se entiende por padrón electoral y tercero qué es la lista nominal.

Se dimensionó la importancia de considerar los accesorios al delito, es decir, las reglas de juego del SJPA y en especial el estándar probatorio, así como la importancia de la solicitud del auto de vinculación a proceso, por lo que se ha estandarizado, pero los juristas tratan de revertir la existencia del auto de vinculación a proceso, y en relación con los juicios orales proveniente del *Common Law*, por ejemplo, en Estados Unidos quien decide es el jurado y no el juez.

El juez invitó a tener una visión creativa de estos temas y en relación a la solicitud de la vinculación a proceso, cuando se tiene conocimiento de un asunto se debe preguntar quien, cuando y como se pueden allegar de pruebas para contextualizar y llevarlo a la judicialización, así como las reglas del Código Nacional de Procedimientos Penales, que permiten hacer una interpretación con base en principios.

Actualmente existe una problemática del estándar probatorio de vinculación a proceso, donde fijar una postura con elementos probatorios idóneos es complejo; saber con certeza en qué momento se le otorga el carácter de imputado a una persona; el Juez invitó a poner atención al principio de centralidad de juicio oral, que establece que el sistema acusatorio está diseñado para que todos los asuntos vayan a juicio y para que el menor número de asuntos no sea llevado a juicio, esto implica que desde el primer momento que el AMPF recibe ese asunto, la visión que deben adoptar es el de llevarlo a juicio, y atender cómo se va a garantizar la defensa del imputado, por lo que esto, siendo descriptivos y escrupulosos en todas los actos que se realicen y en las estrategias de investigación, incluyendo el actuar de los peritos y policías de investigación, siendo así muy descriptivo, brindándole a la contraparte todos los elementos para su defensa. Dependerá de la estrategia de investigación del MP de cómo llevar el asunto y solicitar la vinculación o bien optar por alguna salida alterna.

Se comentó que no siempre hay que judicializar las carpetas por personas que se encuentran en un estado de necesidad, que están esperanzadas de una promesa, en la que para obtenerla deben hacer o dejar de hacer algo, teniendo ante todo un criterio de humanidad, y mencionó los aspectos relevantes a considerar en la investigación, los cuales son: planear las estrategias que se van a adoptar, y trabajar en cuáles serán las salidas alternas, aprovechando el tipo de denuncia para consolidarla.

El AMPF debe presentar al juez todos los medios de prueba que sean necesarios para la viabilidad de la vinculación a proceso. El juez comentaba que, con base a su experiencia, los MP le han manifestado que no llevaron a cabo actos de investigación en cierto tiempo por estar a la espera de alguna respuesta, a lo que consideró esto una mala práctica e invitó a los MP a que aprovechen el tiempo para agotar más actos de investigación, todos los que sean necesarios y posibles, también recomendó el acercamiento a otras fiscalías para compartir la experiencia de las diversas técnicas de investigación.

Se exhortó a no dejar toda la voluntad del asunto al juez, sino a hacer todo lo necesario para obtener el cometido de vinculación a proceso. Por lo que mencionó la necesidad de llevarle el proyecto completo al juez, como una estrategia cubriendo todas las áreas de oportunidad para que no se caiga el asunto, y no permitir al juez hablar, es decir que todo se lo llevan acreditado para que no le quede otra salida, que proceder más que a la solicitud del Ministerio Público.

El tipo de la comercialización del padrón electoral y lista nominal, lo establecen dos artículos, de los cuales se deben de precisar las penas y el análisis de la disparidad entre la pena para los ciudadanos comunes, y la de los funcionarios electorales, siendo esta última menos grave, la cual parece que favorece más al funcionario que al ciudadano común:

- Art. 13 frac. II: Prisión de 3 a 7 años, para ciudadano común.
- Art. 8 frac I. Prisión de 2 a 6 años, para funcionario electoral.

Al tenor de diversos elementos normativos, el código civil no establece a ciencia cierta que es comercializar, sólo menciona lo que es susceptible de comercializarse y que no. Por otro lado, el código de comercio en su artículo 75 con 25 fracciones no lo menciona, y sólo la Ley General de Salud es la que establece un acercamiento a lo que es la comercialización de narcóticos entendiéndose como la compra y venta. Por lo que, para dar sentido al concepto de comercializar retomó la definición de la Real Academia Española, la cual mencionó que comercializar es dar a un producto, condiciones y vías de distribución para su venta, así como, poner a la venta un producto; se destacó que este concepto permite que el delito que nos compete se entienda como consumado con sólo poner a la venta y ello es indispensable precisarlo al juez en la audiencia.

Otro de los elementos normativos conceptuales que se analizaron son el padrón electoral y el registro federal de electores, el cual contiene el padrón electoral y se compone del catálogo general de electores, aquellas personas que tienen la mayoría de edad y todas las actualizaciones realizadas.

Posteriormente, se comentó la importancia del padrón electoral, que ha cobrado a partir del año 2000 con el desarrollo de la tecnología del IFE, cuando decide transitar del documento físico al padrón electoral digital, lo cual ha generado ciber ataques, por lo que en el 2014 se consideró por primera vez en México como delito el "mal uso del padrón electoral".

FISEL refirió que la utilización de nuevas tecnologías facilita la obtención, utilización y almacenamiento de grandes cantidades de información y datos personales, de forma sistematizada y automatizada en espacios reducidos y con disponibilidad inmediata; lo anterior representa un riesgo latente frente al derecho a la protección de datos personales, ante lo cual las instituciones gubernamentales deben actuar para garantizar la protección de la información que administra.

Se destacó que el Registro Federal de Electores es un servicio de carácter permanente y de interés público y se compone por las siguientes secciones:

- El Catálogo General de Electores, en el cual se consigna el número y la información personal básica de los hombres y mujeres mayores de 18 años, de todo el país.
- El Padrón Electoral, que se integra con los nombres de los ciudadanos consignados en el Catálogo General y que hayan presentado solicitud de inscripción al mismo.

FISEL refirió que actualmente en materia de delitos electorales se han llevado un total de 169 carpetas de investigación, de las cuales 143 han sido determinadas, 26 están en trámite, a 5 se les ha sobreesido y únicamente 2 han alcanzado la judicialización<sup>4</sup>; los AMPF consideran que basta con la oferta de venta para que encuadre la hipótesis delictiva, por lo que manifestaron que es ahí donde se encuentra la complejidad de este delito y en la diversidad de criterios jurisdiccionales para poder consolidar una vinculación a proceso.

---

<sup>4</sup> FISEL no especificó el periodo.

Se señalaron las hipótesis delictivas contempladas en la fracción II del artículo 13, el tipo de daño de ofensa simple, pues el bien jurídico tutelado consiste en la protección del Registro Federal de Electores, Padrón Electoral y el Listado de Electores, se trata de delitos de mera actividad, son tipos cerrados debido a que se precisa de manera completa la descripción del tipo penal, son de consumación instantánea en virtud de que se agotan en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos, son menos subjetivos pues solamente pueden realizarse por una persona, estos delitos tienen una calidad común pues puede realizarlo cualquier persona, su ejecución es personal y materialmente por el propio sujeto activo.

Se destacó que los partidos políticos tienen garantizado por el artículo 148 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, su acceso en forma permanente a la base de datos del padrón electoral y a las listas nominales, para revisarlos, pero no pueden usar esa información para fines distintos. A partir de dicha revisión los partidos están autorizados para formular observaciones sobre los ciudadanos inscritos o excluidos indebidamente de las listas nominales. En caso de que las observaciones de los partidos no sean atendidas, éstos pueden impugnar ante el Tribunal Electoral las decisiones tomadas al respecto por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

Igualmente, se precisó que la ley prevé que los documentos, datos e informes que los ciudadanos proporcionen al registro federal de electores serán estrictamente confidenciales y no podrán comunicarse o darse a conocer, salvo cuando se trate de juicios, recursos o procedimientos en que el INE sea parte y se le soliciten para cumplir obligaciones en materia electoral, o bien cuando en relación con el Registro Nacional de Ciudadanos previsto en la constitución, así lo determine la Ley General de Población, o cuando se lo requiera a través de un mandato de juez competente. Se destacó que los registros civiles, los jueces y las autoridades de relaciones exteriores están obligadas a dar aviso al INE de los fallecimientos, las naturalizaciones o cualesquiera otros actos o procedimientos que tengan efectos sobre el registro federal de electores.

¿Por qué dicho padrón electoral se comercializa fácilmente en internet o se tiene acceso en páginas web si se supone tiene un estricto control?, ¿Quiénes son los encargados de su resguardo?, ¿Las autoridades encargadas de su resguardo y manejo incurren en responsabilidad?, ¿Cómo se acredita la afectación del bien jurídico tutelado en este delito?

El AMPF Latorre Lozano comentó que, en el caso de la protección de datos personales, el padrón electoral debería tener un control más estricto, ya que, en las elecciones, es compartido con los partidos políticos, siendo sensible los datos de más de 90 millones de mexicanos.

Se analizó un asunto en que se ofertó el padrón electoral a la venta en una plataforma de una empresa internacional y al sitio se podía tener acceso sin ninguna restricción; posteriormente al momento de realizar la solicitud de información a la empresa internacional, esta tardó más de dos años en proporcionarla, además de que negó los datos de quien había contratado el servicio de oferta en su plataforma; por lo que para el estándar probatorio se proporcionaron los dictámenes de informática y la solicitud a la empresa, luego entonces, se obtuvo la vinculación a proceso.

En ese orden, el juez Villar Ceballos hizo hincapié en la importancia de preparar una estrategia integral, generando una serie de indicios para que no se vengán abajo los elementos, y así realizar un análisis de los elementos probatorios adecuados; también analizar la defensa y anticipar en la medida de lo posible los elementos que se quieren desacreditar por parte de ésta; el AMPF debe proveer al juez la información exacta de quién, cómo, cuándo y dónde, con claridad de los actos para que exista transparencia en sus actuaciones. Por lo que la judicialización dependerá de la estrategia que asuman, toda vez que, el tipo penal se puede acreditar con la comercialización, acreditando el momento en que se oferte a la venta, siendo posible su acreditación con un solo testigo, una inspección de la policía de investigación y con datos corroborables.

Finalmente, se concluyó recomendando al personal de FISEL lo siguiente:

1. Consulten las Guías Judiciales de Conducción de Audiencias Penales,
2. Que cambien la mentalidad y planteen el objetivo de que toda denuncia que llegue se va a judicializar, ello les ayudará a analizar de manera global el desenvolvimiento del asunto,
3. Provean al juez de todos los elementos probatorios, y se los expongan y expliquen cuantas veces sea necesario,
4. Recomendó estudiar a los jueces y tratar de entablar un diálogo abierto con ellos,
5. En el caso de este delito, deben enfatizarle al juez que con la solo exposición a la venta se configura el delito, a partir del entendimiento del concepto de comercialización,
6. Exponer al juez que es un delito de carácter permanente, desde que se genera.

## Mesa 6 “Fiscalización de Partidos Políticos y Candidatos”

Participantes: Magistrado Octavio Ramos Ramos. Agentes Ministerios Públicos de la Federación adscritos a FISEL: Lydia Rangel del Valle y Armando Manjarrez Manjarrez.



Fungió como relatora la Lic. Verónica Athenea Maldonado Cruz.

Con el objetivo de abordar el análisis constitucional y legal de la competencia en materia de fiscalización, así como, el análisis dogmático de los tipos penales previstos en los artículos 9, fracción VII y 15 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

El magistrado centró su reflexión en la consolidación de mecanismos de derecho electoral, considerando que los fiscales especializados en delitos electorales deben tener un perfil más amplio que el resto de los compañeros, porque aparte de manejar la teoría del derecho penal, la investigación de delitos y transitar al nuevo sistema penal acusatorio, tienen que conocer ciertos elementos del derecho electoral.

Se plantearon los siguientes cuestionamientos: ¿los delitos electorales realmente forman parte del derecho electoral?, ¿está el sustento de la Fiscalía en el artículo 102 de la Constitución?, ¿del Tribunal Electoral en el 99 constitucional? ¿los derechos de los ciudadanos en el 35 constitucional?

En atención a los cuestionamientos planteados se mencionó que se debería realizar un ejercicio sistemático, es decir la relación de los artículos citados y del propósito normativo del constituyente, una determinación finalística, es decir, cuál fue el propósito, el motivo regulado. En el Artículo 1 de la LGMDE se establece como finalidad la función pública electoral, es decir, el adecuado desarrollo, lo que implica que todos aquellos que se encuentren en esta materia deben tener una idea general de en qué consiste su operación.

En el desarrollo de esta mesa, se dimensionó que ambas instituciones presentes forman parte de una estructura dentro de un sistema y con una función muy importante dentro del mismo, que tiene que ver con garantizar los procesos electorales y como se establece en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Se planteó la relevancia de que los jueces y magistrados que tienen la responsabilidad de atender las propuestas que formulan los fiscales, deban tener la preparación especializada, es decir, si tienen una formación jurídica que les ayude a entender el espacio que ocupan los delitos electorales dentro del diseño.

El magistrado abordó su reflexión en torno al bien jurídico tutelado en la fiscalización, en ese sentido, se analizaron los artículos 10 y 9, fracción VII de la LGMDE, que establece esencialmente *“Artículo 9. Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario partidista o al candidato que: VII. Se abstenga de rendir cuentas o de realizar la comprobación o justificación de los gastos ordinarios o gastos de eventos proselitistas de campaña de algún partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato, una vez que hubiese sido legalmente requerido dentro del ámbito de sus facultades”*, se hace referencia a los funcionarios partidistas y a los candidatos, por lo cual si se revisa tanto la Ley General de Partidos como la Ley General de Instituciones y

Procedimientos Electorales se encuentran apartados claros sobre fiscalización, así como el Reglamento de Fiscalización de Partidos Políticos.

En razón de lo anterior, se cuestionó a los fiscales si han estudiado los principios constitucionales que rigen la función electoral, ya que se habla de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad y atender a lo que implica cada principio involucra la evolución democrática que ha tenido México para poder establecer el esquema actual.

Se refirió la necesidad de la evolución sustantiva de los derechos políticos electorales, pues el derecho a votar, a ser votado, de asociación y de afiliación han generado guerras de independencia, mucha gente ha muerto para que se conozcan, reconozcan y respeten estos derechos.

En particular, el caso de las mujeres en nuestro país, hasta hace poco tiempo no eran visibles políticamente en los órganos de representación y sobre todo en aquellos lugares donde se toman decisiones como parte del ejercicio del poder, tuvo que entrar la jurisdicción para realizar distintos actos a efecto de que se realizara una especie de control, de tal forma que, las autoridades han tenido que ser creativas.

Lo anterior se ejemplificó para evidenciar que, si alguien es especialista en derecho electoral son los partidos políticos, si alguien es especialista en delitos electorales son los que organizan los procesos electorales, ellos son los que realmente se preparan durante el año, con un propósito concreto que es obtener un beneficio que les permita ocupar el espacio que buscan, esa es la naturaleza de la política; en todos los países, guardada las proporciones democráticas de la calidad que tengan siempre suceden este tipo de irregularidades relativas a quien quiera abusar de la posición del derecho en beneficio propio o adicional a lo que corresponda.

Sobre el tema de fiscalización, existe la necesidad de control de los recursos asignados a los partidos políticos. Los órganos fiscalizadores lo que tratan de evitar es que se eluda realizar pagos que corresponden por motivo de contribuciones o

impuestos, pero tratándose de partidos políticos lo que se busca es que el financiamiento que les es otorgado de manera pública o lo que reciben a través de las distintas posibilidades legales previstas, sea destinado para el fin o propósito establecido, que tiene que ver con el respeto al derecho al voto y que sea libre.

Se refirieron dos antecedentes que son dramáticos en nuestra historia, en el 2000 Pemex Gate y amigos de Fox, ambos casos tienen que ver con fiscalización, el caso de Pemex Gate unos recursos fueron destinados del sindicato de Pemex, es decir de un organismo con una naturaleza particular en el sistema jurídico mexicano que forma parte del patrimonio de todas y todos los mexicanos en lo que refiere a la explotación y comercialización del petróleo, sin embargo, una cantidad importantísima de dinero se destinó para un proceso electoral y ello se pudo verificar a través de una serie de acciones de fiscalización pero nunca con prueba directa.

A raíz de ello, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación construyó una teoría sobre la determinación de los indicios para efecto de que pueda establecer la consumación de determinada acción, la teoría del levantamiento del velo y, este tipo de características en la consumación de estas infracciones ya sea penales, ya sea administrativas, significa que normalmente se dan en la parte de la consumación oculta y quien se encarga de operarlas normalmente no es la persona que las materializa, entonces en este ejercicio se impusieron sanciones económicas muy graves a los partidos políticos, pero incluso con la advertencia de que si se volvían a reiterar podría dar lugar a la cancelación de registro, eso dolió muchísimo por el financiamiento en lo que respecta al PRI, una multa de 1000 millones de pesos para el ejercicio de su propósito como partido político fue una disminución muy fuerte en sus activos y por lo que respecta a su imagen pública.

También se comentó respecto a las aportaciones de dinero que no están contenidas dentro del sistema de fiscalización y que han estado sujetas a investigación, sin embargo, el INE requiere información al órgano investigador en materia de delitos y éste responde que no la puede proporcionar porque forma parte de la investigación y si lo hiciera incurriría en responsabilidad. Al respecto la Sala

Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó desde el 2000 que el requerimiento de información no es oponible al secreto fiscal, de fideicomiso o secreto ministerial.

Con relación al tema de fiscalización, se cuestionó que en la Ley General de la materia no está prevista pena privativa de libertad, prisión preventiva oficiosa. Habría la posibilidad en el artículo 15, por lo que respecta a la pena porque excede de 5 años, el tipo es abierto, para cualquier persona. Dijo que el artículo 15 establece que *“se impondrán de 1000 a 5000 días multa y de 5 a 15 años de prisión al que por sí o por interpósita persona realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún candidato, precandidato, partido político, coalición o agrupación política cuando exista prohibición legal para ello o cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito o en montos que rebasen los marcados por la ley”* y en un último párrafo dice *“la pena prevista en el párrafo anterior aumentará hasta una mitad más cuando la conducta se realice en apoyo de una pre campaña”*.

En este tipo de delitos no hay prisión preventiva oficiosa, siendo los que realmente tienen un impacto mayúsculo en la renovación de las instituciones y generalmente lastiman a la ciudadanía, porque si los recursos públicos no son destinados para los partidos políticos, entonces que se destinen a salud, a vacunas o a otras actividades que la población tiene necesidad, pero la vida de los partidos políticos también es importante para la democracia de los países, entonces el discurso de que la democracia es cara, representa ese costo, que tenemos que asumir todos porque de alguna manera nos ha permitido cambiar de régimen político y ahorita estamos viviendo otra realidad que probablemente después sea una distinta pero si no fuera por la Fiscalía, el Tribunal Electoral y por el INE no sería factible que eso sucediera.

En relación al bien jurídico tutelado en la fiscalización de los partidos políticos, uno de los principios rectores es la transparencia y sobre eso, merece la pena señalar que hubo una reforma constitucional muy importante en materia de libertad de expresión donde se incluyeron los principios de máxima publicidad y

transparencia, directamente relacionado con la obligación de rendición de cuentas de los órganos públicos (sujetos obligados) que reciban financiamiento; asimismo, hay un señalamiento reciente de que algunos periodistas tienen que dar a conocer sus ingresos y sus percepciones por que realizan una función pública consistente en transmitir, difundir información y no forma por lo menos ahorita parte de los sujetos obligados, se desconoce si se incorporarán después, pero el punto central que se destacó es que la máxima publicidad implica muchas cosas al ser el núcleo de un principio constitucional donde se encuentra la rendición de cuentas y la sanción o responsabilidad correspondiente en caso de su incumplimiento.

El punto central es que la máxima publicidad forma parte del ejercicio de la rendición de cuentas y este es un principio que seguramente se ha escuchado mucho, se ha retomado de la experiencia anglosajona del “accountability” relacionado con lo que implica la transparencia, ya que todo lo que se realiza fuera y dentro del lugar de trabajo, la sociedad tenga derecho a saberlo. Sin embargo, tratándose de la materia electoral, el problema central se presenta en el financiamiento que no es justificado en los términos que establecen las reglas, es decir, cómo generar mecanismos que permitan establecer el origen de los recursos económicos que no corresponden a alguien verificable, y para aquellas aportaciones que pueden ser resultado del crimen organizado se requiere una actividad de inteligencia financiera, y con las herramientas que se han generado con los delitos fiscales, la Fiscalía General de la República tendría que apoyarse en esta parte técnica de la investigación de los delitos, pero el problema es que se mueven las cantidades en efectivo, y para acreditarlo es porque hay flagrancia.

Respecto a la competencia en materia de fiscalización, la LGIPE establece que corresponde esencialmente al INE, pero también la Ley General de Partidos regula que puede suscribirse un convenio con los Organismos Públicos Locales (OPL) para efecto de que, si ellos tienen la estructura, ésta sea calificada como la adecuada para llevar a cabo la fiscalización. Se destacó que los OPL se encargan de realizar las mismas actividades que el INE, pero en las entidades federativas, ahí

se asigna la administración a los partidos políticos de las prerrogativas que le corresponden y tendrían la atribución de llevar a cabo la fiscalización.

En ese orden, se analizó un ejemplo, y uno de los principales elementos que se establecería para la competencia sería revisar el convenio que se realiza con el INE para efecto de verificar si está reconocida la unidad de fiscalización, si no fuera el caso, la competencia original sería del INE; en caso de existir convenio y la elección es estatal, la razón de que algunos juzgadores han asignado al fuero común tiene que ver con que los recursos públicos fueron asignados por esa entidad federativa para la renovación de sus poderes .

El magistrado manifestó que la competencia en materia de fiscalización está definida en la Ley General, es decir, las que son elecciones federales evidentemente el INE es el que debe realizar la investigación y un AMPF es el que tendría que conocer; lo que sería complejo, es que el ministerio público federal esté conociendo de un proceso de fiscalización estatal porque ahí si puede darse el supuesto que exista relación con un delito federal. Reiterando que el principal objetivo de la fiscalización es la supervisión de la adecuada rendición de cuentas de los partidos políticos.

Además, se hizo referencia a la posibilidad de ejercitar acción penal en contra de personas jurídicas consideradas por las normas electorales como "prohibidas", ya que por disposición legal tienen impedimento para realizar aportaciones a los partidos políticos.

Desde la perspectiva del magistrado, el artículo 15 de la LGMDE no distingue que sean candidatos o partidos políticos sino que hace referencia específicamente a cualquier persona y establece que se impondrá la sanción de prisión o lo que corresponda a "quién por sí o por interpósita persona realice, destine, utilice o reciba", y hace referencia también a actividades que se hacen en territorio mexicano que se procesan en el extranjero y que tenga impacto en territorio mexicano, como por ejemplo, el caso de un boxeador que portó un pantaloncillo con el lema de un partido político previo a una jornada electoral en el que dicha acción tuvo como consecuencia que se anulara la elección.

Por parte de FISEL, se expuso que se debe recordar que la fiscalización o su actual modelo se rige bajo el principio de consolidación nacional del gasto, lo que implica que el INE a través de los procedimientos de revisión que realiza de los recursos que otorga a los partidos políticos y a los candidatos, verifique el origen, el monto, el destino y su aplicación.

FISEL, compartió que tratándose de investigaciones en temas de fiscalización, generalmente se enfrentan a que algunos órganos jurisdiccionales asumen la competencia y permiten que se lleve a cabo la audiencia inicial, sin embargo, en otros declinan la competencia al órgano jurisdiccional local, y en esos casos, el argumento es que tratándose de una contienda electoral local el recurso proviene del organismo público electoral local y, en consecuencia, dota de competencia a la fiscalía electoral local.

Se reiteró la normatividad que faculta la delegación de fiscalización, en términos de la base quinta del apartado C, párrafo segundo, inciso b del artículo 41 constitucional, en el cual, a través de un procedimiento que debe realizar el INE y mediante un acuerdo con la aprobación de por lo menos 8 votos de los miembros del Consejo General, así como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 25, numeral 1 y el Reglamento de Fiscalización artículo 7, numeral 1 también se encuentra regulada la facultad de delegación del INE y lo establece como de forma excepcional.

Siguiendo esa línea, se comentó que al analizar integralmente todas las normas referidas se refuerza con el contenido del artículo 21, fracción II de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que establece que la Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar delitos electorales cuando se actualice alguna de las reglas de competencia establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en particular lo referido en el artículo 51, fracción I, que establece que los jueces federales conocerán delitos del orden federal, en el caso del el inciso e) cuando la federación sea sujeto pasivo y el j) aquellos en los que se dificulte el ejercicio de alguna facultad reservada a la federación, que sería en este caso, la fiscalización.

En ese sentido a consideración de FISEL, si el Constituyente de manera natural otorga la facultad de fiscalizar al INE, en consecuencia, dota a la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales para llevar a cabo la investigación, persecución y sanción, en su caso, de estos delitos; entonces, tendría el PJJ que analizar dichos asuntos y pronunciarse al respecto.

Cabe precisar, que, dentro de los comentarios expuestos, se concluyó que al llevar a cabo la delegación de la facultad, se está traspasando el ejercicio de fiscalizar al organismo público electoral, en consecuencia, el organismo dotaría de competencia para investigar a la fiscalía electoral local y en ese momento podría darse el pronunciamiento por parte del órgano jurisdiccional local.

Además, el magistrado expresó que entiende que no se ha realizado un estudio de criterios que defina a quién le corresponde la competencia, que efectivamente el ejercicio de la administración de los partidos políticos a nivel federal sin duda la realiza el INE y a nivel estatal los OPL, pero, si el ministerio público federal conociera de la fiscalización o de los hechos delictivos derivados de la fiscalización que realizan los institutos locales o los OPL, entonces la investigación de los delitos electorales de fiscalización en el estado dónde quedaría; ya que eso difícilmente va a cambiar, en razón de que es la parte sustantiva de la capacidad de los partidos políticos sobre el recurso ante la ciudadanía.

Se mencionó un ejemplo del estado de Veracruz, que tiene el acuerdo delegatorio de las funciones de fiscalización, lo que implicaría que sería difícil sustentar la competencia de investigación federal en este tipo de ilícitos, cuando el recurso fue asignado a un órgano local que tiene asignada la fiscalización, porque entonces la competencia es relativa al órgano estatal de la investigación de delitos.

Uno de los jueces asistentes manifestó que disentía del comentario del magistrado Ramos, ya que no se trata de una competencia concurrente, sino de una competencia originaria, y lo ve como una práctica que opera como la fiscalización hacia los municipios cuando se les entrega dinero. Hay un organismo que vigila pero no es posible que vigile a todos, entonces se delega a determinadas instituciones estatales para vigilar el correcto ejercicio del dinero que se le dota,

pero eso no significa que no pueda directamente supervisar el estado cuando recibe denuncia de alguien que dice que en tal estado aparece en la página que se les dio tanto dinero y el estado hace su sistema contable, se les delega la contabilidad, pero resulta que las facturas que sustentan no se reflejan en la realidad, entonces reasume su jurisdicción el órgano designado para eso, para escudriñar si realmente existe ese límite.

Aclarando que se discutió respecto de partidos políticos con registros locales, no de partidos políticos nacionales. Cuando se tiene un registro local se tienen que cumplir determinadas condiciones a nivel entidad federativa y quien lo registra es el OPL y este se encarga del financiamiento estatal para los procesos electorales estatales y en materia de fiscalización y de competencia en materia administrativa por ejemplo tratándose de recursos públicos como la celebración de contratos en las entidades federativas; una temática claramente definida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es que si los recursos públicos son federales le toca a un órgano federal conocer, si son de carácter local tendrán que conocer instituciones locales..

Por otro lado, se comentó que la SCJN maneja la pauta que, el conflicto tendría que verse a partir del ejercicio del financiamiento público, además que los principios de certeza, legalidad, independencia, parcialidad, objetividad y máxima publicidad definidos constitucionalmente para los partidos políticos están contenidos en las constituciones a nivel estatal; entonces, si se considera ello y la posibilidad de la definición que el Constituyente establece para que se doten de normas a las entidades federativas se encuentra otro impedimento constitucional para que se pueda considerar federalizar la fiscalización de los partidos políticos en las entidades federativas.

Por lo que personal de FISEL, argumentó que si se partía de la base de que no ha sido delegada tal facultad, es donde debe centrarse la opinión porque tal pareciera que todas las cuestiones de fiscalización que la Fiscalía tiene conocimiento tendrían que someterse al órgano jurisdiccional federal, esperando que asuma o declinen la competencia; pero se parte de esa base, aunque exista la

posibilidad de delegar la facultad, no ha sido delegada, no conoce algún caso en el tiempo que lleva en la fiscalía en el que el Instituto haya delegado dicha facultad a un órgano local.

Asimismo, respecto al análisis dogmático del artículo 15 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales se explicó que el precepto establece "al que por sí o por interpósita persona realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de un candidato, precandidato, partido político, coalición o agrupación política cuando exista una prohibición legal para ello", se está en un primer supuesto cuando exista una prohibición legal para ello, en un segundo supuesto cuando los fondos provengan o tengan un origen ilícito y un tercer supuesto cuando los montos rebasen el tope de campaña, los montos permitidos por la ley, y tiene una agravante que en el caso es que aumenta hasta una mitad de la pena cuando se realice en apoyo a una campaña o pre campaña, y en cuanto al sujeto activo se aclaró que el tipo penal no exige una calidad específica, puede ser cualquier persona, a diferencia de lo que establece el artículo 9, fracción VII en donde sí se tiene calidad específica, se tiene un ofendido, aunque todavía existe la duda de si es o no ofendido el INE. En los casos que consideren que hay dualidad de competencia se tendría al OPL como ofendido.

Se agregó que se tienen cuatro verbos rectores: realizar, destinar, utilizar y recibir; sobre el bien jurídico tutelado se hizo referencia a que el artículo 1 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales establece de manera genérica que es el desarrollo de la función pública electoral como bien jurídico general. Enfatizó que coincide con lo expuesto por el magistrado, ya que analizando de manera particular la hipótesis se tendría la transparencia o la adecuada rendición de cuentas.

Como elementos normativos los siguientes: aportaciones en dinero, en especie, candidato, precandidato, partido político, coalición, agrupación política, prohibición legal, fondos, bienes, entre otros. Elementos a los que se tendría que acudir para su conceptualización en las leyes o en algún diccionario jurídico.

Respecto al cuestionamiento ¿se puede o no ejercitar acción penal en contra de personas morales? va en razón a que justamente uno de los verbos rectores es

realizar. Cuando se presenta un asunto, en donde la unidad técnica de fiscalización tiene que efectivamente se recibió una aportación que está prohibida como en el caso en donde un periódico realizó una aportación en especie y el candidato la acepta, entonces el artículo 11 Bis del Código Penal Federal establece un catálogo cerrado de personas contra las que se puede ejercitar acción penal, pero atendiendo a lo establecido en el artículo 410 hasta el 423 del Código Nacional de Procedimientos sobre la forma de conducir a proceso o ejercitar acción penal contra personas jurídicas.

El magistrado Ramos dimensionó que, desde su perspectiva, tratándose de personas jurídicas existe una estructura y a partir de eso se definen las posibilidades, y consecuentemente se estaría en el supuesto del "por sí o por interpósita persona realice la conducta", entonces en esta medida, tratándose de personas jurídicas que también puedan desarrollar una doctrina del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la responsabilidad que implica hacer determinadas acciones pero también son responsables de lo que realizan las personas sujetas, cuando hay estatutos dentro de una organización civil, de cualquier estructura jurídica, también están definidas las responsabilidades, pero esas los jueces tendrán la oportunidad de definirlo.

Sobre el financiamiento se acotó que la Ley Electoral señala la prevalencia del financiamiento público respecto al privado, ello implica que los partidos políticos preferentemente tienen ciertas obligaciones y responsabilidades, ya que las normas les obligan a llevar ese sistema de fiscalización de los recursos, tanto del ingreso como del egreso y realizar informes de sus estados financieros, en dos vertientes: la primera es la información financiera sobre el recurso recibido cada año para su sostenimiento y el segundo informe es de acuerdo con la Ley General de Partidos Políticos, en sus artículos 78 y 79, en períodos de campaña.

En ese sentido, para efecto de entender lo que dispone el artículo 9 de la LGMDE se parte de los informes que deben rendir los partidos políticos, además de quién se responsabiliza para atender el sistema financiero a través del partido político o candidato ya que el candidato siempre aparecerá con responsabilidad

solidaria, porque no lleva directamente las finanzas de una campaña ni de los recursos públicos o privados que ingresan.

Se discutieron las complejidades del tipo penal, ya que es un tipo penal compuesto se pueden actualizar distintas hipótesis delictivas que pasan a considerarse tipos básicos e independientes, que no dependen una de la otra. Además, existe complejidad en la interpretación de algunos conceptos sobre todo aquéllos de carácter cultural, en los que no basta hacer una interpretación semántica, sino que necesariamente se tiene que observar otras normas electorales, otras normas jurídicas, como las normas especiales en la materia administrativa electoral. Incluso debe observarse una violación a esas normas para efecto de establecer una conducta prevista en el artículo 9, fracción VII de la LGMDE.

Se refirió que los fiscales en la investigación del delito y para tener por acreditada esa solicitud ante el Juez de Distrito en alguna controversia relacionada con el sistema de fiscalización, tienen que analizar previamente la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Reglamento de Fiscalización, normas que tienen un contexto particular para revisar cuál encaja en alguna de las hipótesis.

Acto seguido se dio lectura al artículo 9, fracción VII de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, el cual establece una penalidad de dos a seis años al funcionario partidista o al candidato que se abstenga de realizar la comprobación o justificación de los gastos ordinarios o gastos de eventos proselitistas de campaña de algún partido político o candidato para el caso de que hubiese sido requerido legalmente dentro del ámbito de sus facultades; sobre ello, se dijo que el requerimiento se debe llevar a cabo por la autoridad competente de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Política, la autoridad que lleva el sistema de fiscalización es la Unidad Técnica de Fiscalización del INE en los casos de una competencia pura y en los casos de competencia delegada puede darse el caso de que sean las autoridades locales.

En ese contexto, se comentó que el tipo penal requiere una calidad específica de sujeto activo, el funcionario partidista o el candidato, que a su vez pueden considerarse como elementos normativos del tipo ya que se encuentran descritos en una norma, en este caso en el artículo 3, fracciones VII y VIII de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Respecto a la conducta descrita en el tipo penal señaló que se trata de una omisión, porque se refiere a abstenerse de rendir cuentas de los gastos ordinarios o de los gastos relacionados con un proceso electoral. Si eventualmente no se realiza esa rendición de cuentas, se está ante una abstención pura de rendición de cuentas y se actualiza la hipótesis.

Se expresó que la primera hipótesis es verificar que algo es cierto, la segunda es demostrar alguna situación con pruebas, incluso puede haber alguna similitud en estos conceptos, viéndolo de un análisis conceptual precisamente, pero el legislador no lo considero así porque en esos términos tenemos una disyuntiva que es, una comprobación o justificación, por lo tanto no se tiene por qué darle una similitud a los mismos.

El artículo 74 de la Ley General de Partidos Políticos establece que las comprobaciones integrales que deben hacer los sujetos obligados deben de cumplir ciertos requisitos, no basta con anunciar un gasto y presentar una factura, sino que la ley electoral exige otras condiciones, les obliga también efectivamente a exhibir la factura, pero también los contratos que se generaron para ello, presentar los cheques certificados o las transferencias realizadas de modo que debe ser de manera integral.

Además, el Reglamento de Fiscalización da también otras exigencias, por ejemplo, si el gasto va encaminado a tener una propaganda electoral bajo el esquema de espectaculares, pinta de bardas o propaganda en revista en periódicos, en diarios, la exigencia es que debe de acompañarse un ejemplar de estos últimos y con relación a las bardas y a los espectaculares, tienen que ser fijados y acompañarse de toda esa información para que la autoridad lo de por comprobado.

Finalmente, un fiscal refirió que algunas ocasiones, cuando la comprobación es presentada y la autoridad administrativa emite un pronunciamiento, derivado de ello se solicita al partido político justificaciones a las omisiones, es decir la autoridad administrativa relata unas omisiones encontradas dentro de los informes de gasto y entonces es ahí cuando la autoridad dice que ya se presentó la comprobación, pero se debe justificar las omisiones que se encontraron en el proceso de fiscalización, punto que no está definido o al legislador le faltó precisarlo, refiriéndose a las comprobaciones de gasto ordinarias y a las justificaciones que emiten de esos informes; lo cual genera que cualquier abstención que va en el sentido de rendir cuentas, de realizar esa comprobación o justificación; siempre se le dará al partido político la garantía de audiencia a través de los errores y omisiones que se encuentran en la revisión y eso tiene que ver con la parte final de este tipo penal que finalmente si encuentra esas irregularidades se da vista como aquí se señala y esto se relaciona al artículo 80 de la Ley General de Partidos Políticos para efecto de que esté en esa aptitud de salirse de ese error, hacer la comprobación correcta y al no actualizarse esa condición es cuando ya vienen las vistas que generan el Instituto Nacional Electoral hacia la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales.

### III. Conclusiones Generales

- Los participantes expresaron su pleno convencimiento de que el diseño constitucional de protección de la democracia coloca a los operadores jurídicos, en calidad de garantes de los principios democráticos. La FISEL y el PJF deben sumar esfuerzos para que la integridad electoral sea un compromiso permanente, que abone a una cultura democrática.
- El derecho penal debe ser la última ratio para hacer prevalecer la legalidad en el marco del derecho electoral.
- Los tribunales electorales ejercen una jurisdicción que ve a la protección de los derechos y al cumplimiento de las reglas en el proceso electoral, en sus distintas etapas, la investigación y procesamiento de conductas que afectan los valores de la democracia, la legalidad y de neutralidad, dentro y fuera de los comicios. El impacto de la sanción de los delitos electorales en el proceso de consolidación democrática puede lograr un cambio de paradigma, puede impulsar que la consolidación democrática sea alcanzable.
- La falta de sanción a quienes cometen dichas conductas desalienta la participación ciudadana, aunado a la falta de conocimiento de la ciudadanía respecto de las reglas del juego.
- La población en general desconoce por qué no prosperan los recursos de nulidad y por qué las carpetas de investigación no concluyen en sentencias condenatorias.
- Las diversas formas de corrupción electoral ponen en peligro al sistema, de ahí que combatir las formas en que ésta se manifiesta, constituyen una exigencia fundamental para consolidar el estado democrático. Lo cual dimensiona el impacto que tiene el proceso de consolidación democrática, la labor de los sistemas creados para garantizarla a partir de la investigación y sanción de conductas que afectan de manera sustantiva los valores democráticos, contenidas hoy en el ámbito de la competencia y jurisdicción penal, del cual participa con una función centralísima la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales.

- Deben ser múltiples los esfuerzos para erradicar la ilegalidad que afecta la democracia. Las autoridades no pueden permanecer pasivas ante la percepción de insatisfacción de su labor, porque al hacerlo la desconfianza ciudadana se afianza.
- El personal ministerial abordó su análisis dogmático respecto a "Violencia política contra las mujeres en razón de género", de donde desprendió como sujeto activo "cualquier persona que actúa por sí misma o por interpósita persona", esto es, que tanto hombres como mujeres pueden cometer la conducta ilícita, adicionalmente se precisó que sólo personas físicas pueden cometer este delito, por lo que un partido político no puede ser considerado como responsable en materia penal, mientras que calidades específicas en este sujeto, agravan la pena. Respecto al sujeto pasivo advierten la posibilidad de verse involucrada una o varias mujeres.
- En particular los delitos de coacción y compra del voto, son complejos ya que no son flagrantes, requieren mucha planeación y, en consecuencia, mucha investigación; y de ahí la necesidad de realizar una buena investigación y argumentación, lo que implica datos de prueba suficientes y argumentación reforzada en la audiencia.
- Argumentar no consiste en leer la pauta, consiste en poner ejemplos al juez, presentar un estándar probatorio razonable que le permita identificar los elementos necesarios para determinar la responsabilidad del imputado.
- Las y los fiscales tienen una enorme responsabilidad para justificar los delitos (actuar objetivamente), hacer uso de la independencia y autonomía que legalmente conferida.
- Se reiteró el compromiso de garantizar los fines del proceso penal: proteger a la víctima, procurar que el responsable no quede impune y garantizar la reparación del daño.
- En materia de fiscalización, la base está en la necesidad que existe de tener un control de los recursos otorgados a los partidos políticos.

- El bien jurídico tutelado respecto a la fiscalización de los recursos recibidos por los partidos políticos, contenida en la Ley General de Partidos Políticos es la transparencia (rendición de cuentas de los órganos públicos que reciban financiamiento público). Rendición de cuentas dentro del principio constitucional de máxima publicidad.
- La Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales de la FGR, celebra este valioso encuentro con juzgadores federales ya que permitió comprender las vicisitudes que enfrentan ambas instituciones al ejercer sus funciones.
- El referido intercambio de experiencias permitió al personal ministerial, conocer de manera directa los criterios jurisdiccionales y razonamientos jurídicos de los jueces en la resolución de los casos en materia penal electoral y al mismo tiempo, exponer los retos que enfrentan en el proceso de investigación y persecución de los delitos electorales.
- Ambas instituciones celebran estas memorias documentadas del referido conversatorio, toda vez que se podrá utilizar como guía de consulta sobre los diversos planteamientos hechos por juezas, jueces, magistradas, magistrados y agentes ministerio público de la federación.

## IV. Semblanzas

### **Mtro. José Agustín Ortiz Pinchetti**

Titular de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República.

Es maestro en Derecho Económico por la Universidad Iberoamericana, ha ejercido la profesión de abogado por más de 40 años y fue profesor de la Universidad Iberoamericana por más de 30 años.

Ha ocupado diversos cargos en la Administración Pública Federal y es Autor de los libros “La Democracia Que Viene” y “Reflexiones Privadas y Testimonios Públicos”; articulista y ensayista.

Fue consejero ciudadano del Consejo General del Instituto Federal Electoral en 1994 y organizó el *Seminario de Chapultepec*, antecedente directo de la reforma electoral de 1996. Fungió como secretario de Gobierno del Distrito Federal (2000-2003) y se desempeñó como Diputado Federal de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión (2003-2006).

### **Mtro. Carlos Antonio Alpízar Salazar**

Secretario General de la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.

Licenciado en Derecho por la Universidad La Salle, Maestro en Relaciones Interinstitucionales y en Administración Pública. Ha cursado diversos Diplomados en Administración Pública y Buen Gobierno.

Es miembro de la Barra Mexicana Colegio de Abogados A.C., de la Asociación Nacional de Magistrados de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de la República Mexicana, así como de la Academia de Jurisprudencia.

En su trayectoria profesional, se ha destacado como:

- Asesor del Oficial Mayor de la Gran Comisión de la H. Cámara de Senadores.
- Del 1995 a 1996, se desempeñó como Secretario Auxiliar y Coordinador Jurídico de la oficina del Procurador de Justicia del Distrito Federal.

- Fue asesor del Director General del ISSSTE.
- En el 1998 se desempeñó como Secretario Particular del Secretario del Trabajo y Previsión Social Federal.
- Posteriormente, formó parte del equipo de trabajo del Secretario de Salud Federal.
- Fue nombrado por el Congreso del Estado de México como Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- En el 2019 fue designado como Secretario General de la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal, cargo que desempeña actualmente.

### **Magistrado Constancio Carrasco Daza**

Titular de la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal del Consejo de la Judicatura Federal.

Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca. Es Maestro en Derecho.

Actualmente se desempeña como Titular de la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal del Consejo de la Judicatura Federal. Fungió como Titular de la Unidad General de Enlace con los Poderes Federales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 2016 a febrero de 2019. Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 2006 a 2016, órgano que presidió. Consejero de la Judicatura Federal y Secretario Ejecutivo de Vigilancia, Información y Evaluación del propio Consejo. Asimismo, fue Juez Décimo Segundo de Distrito en Amparo y Procesos Penales Federales y Juez Octavo de Distrito de Procesos Penales Federales en el entonces Distrito Federal. Se desempeñó también como encargado de la Dirección adjunta de la presidencia del Consejo de la Judicatura Federal.

Es profesor de la materia “El Juez Constitucional” en la Maestría en Derecho de la Escuela Libre de Derecho.

### **Dr. Gerardo García Marroquín**

Director General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales en la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales de la Fiscalía General de la República, de 2019 a la fecha.

Es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco y tiene la especialidad en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa, por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Es Maestro y Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Maestro en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Maestro en Derecho e Instituciones Electorales del Programa de Formación y Desarrollo del Instituto Federal Electoral.

Se ha desempeñado como Consejero Electoral del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2014-2019). Ministerio Público Federal (2013-2014), Director de Información y Blindaje Electoral en la FEPADE de la PGR (2012-2013). Jefe de Oficina de Relaciones Institucionales y Convenios en la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral del IFE (2011-2012), Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2007-2010) y miembro del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (1993-2007).

### **Magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy**

Magistrada en el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con residencia en Ciudad de México. Ocupa el cargo de Magistrada de Circuito desde marzo de 2016.

Es licenciada en Derecho por la Universidad Panamericana, Maestra en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

(Flacso, México) y Doctora en Derecho con honores por la Universidad Nacional Autónoma de México.

En su trayectoria se ha desempeñado en múltiples cargos de los que se destacan:

- Entre 1998 y 2013 se desempeñó como Secretaria Particular de Ministro, Secretaria de Estudio y Cuenta y Coordinadora en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Fue Magistrada de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 2013 a marzo de 2016; fecha ésta última en la que fue nombrada, por oposición, Magistrada de Circuito por el Consejo de la Judicatura Federal, donde ha ejercido la función judicial especializada en amparo en materia administrativa y civil.

Cuenta con diversos textos publicados en libros, libros colectivos y revistas especializadas.

### **Magistrada Claudia Valle Aguilasocho**

Es magistrada en la Sala Regional Monterrey en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ocupa el referido cargo desde 2016.

Es licenciada y maestra en derecho.

Ingresó al Poder Judicial de la Federación hace 30 años; dentro de la carrera judicial ha ocupado los cargos de Actuaría, Secretaria de Juzgado de Distrito y de Tribunal Colegiado de Circuito.

En el Tribunal Electoral, previo a ser designada Magistrada, se desempeñó como Secretaria de Estudio y Cuenta de ponencia, fue Coordinadora de políticas de Igualdad de Género y Derechos Humanos, integrante de la Comisión substanciadora, Presidenta del Comité de Transparencia y titular de la Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior.

### **Jueza Enriqueta Velazco Sánchez**

Jueza de Distrito Especializada en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el Estado de Hidalgo, con Sede en Pachuca. Ocupa el referido cargo a partir de marzo de 2015.

Abogada por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Maestra en Derecho Privado por la Universidad Iberoamericana; Especialista y certificada en justicia para adolescentes por la Escuela Federal de Formación Judicial, así como en justicia juvenil restaurativa por la Academia de la Magistratura del Perú y razonamiento probatorio por la Universidad de Girona, España; Actualmente doctoranda en Derecho Penal, también ha cursado estudios de posgrado en la Universidad de Göttingen, Alemania y otros en Puerto Rico y Estados Unidos de Norteamérica.

Forma parte de la Asociación Mexicana de Juzgadoras, Asociación Civil; Honoraria de la Sociedad Internacional Germano Latinoamericana de Ciencias Penales, Asociación Civil, con sede en Weimar, Alemania, que hoy preside el Dr. Claus Roxin.

### **Juez Martín Fernando Torres Caravantes**

Juez Federal Especializado en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el Estado de Sonora, con Sede en Hermosillo. Ocupa el referido cargo a partir de abril de 2018.

Licenciado en Derecho por la Universidad de Sonora; Especializado en el Sistema Integral de Justicia Federal para Adolescentes y cuenta con la Especialización en Ejecución Penal en el Sistema Penal Acusatorio, ambas en el Instituto de la Judicatura Federal.

### **Juez Jorge Eduardo Ramírez Téllez**

Juez de Distrito Especializado en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el Estado de Guanajuato. Ocupa el referido cargo a partir de julio de 2015.

Licenciado en Derecho, Universidad de Guanajuato. Tesis: "Intervención de Terceros en la Vía Sumaria Civil".

Cargos desempeñados en el Poder Judicial de la Federación:

- Oficial Judicial, Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito;
- Secretario, Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Sonora;
- Secretario, Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Guerrero;
- Secretario, Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito;
- Actuario Judicial y Secretario, Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Guanajuato; y
- Secretario, Juzgado Séptimo Federal Penal Especializado en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones.

### **Juez José Manuel Novelo López**

Juez de Distrito Especializado en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el Estado de Chiapas, con residencia en Tapachula. Ocupa el cargo de Juez de Distrito a partir de noviembre de 2015.

Licenciado en Derecho, por el Centro de Estudios Superiores Confederación de Trabajadores de México Justo Sierra O'really.

Se ha desempeñado dentro del Poder Judicial de la Federación como:

- Oficial Judicial y Actuario Judicial en el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Quintana Roo;
- Actuario Judicial en el Juzgado Segundo de Distrito "B" en el Estado de Quintana Roo;
- Secretario del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Quintana Roo;
- Secretario, Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito; y
- Juez de Distrito Especializado en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el Estado de Chiapas, con residencia en Cintalapa

### **Juez Ganther Alejandro Villar Ceballos**

Juez de Distrito en el Centro de Justicia Penal Federal en la Ciudad de México, con Sede en el Reclusorio Sur. Ocupa el cargo de Juez de Distrito a partir de noviembre de 2014.

Licenciado en Derecho, Escuela Libre de Derecho de Puebla, (1994-1999); Fecha de titulación: 11 de mayo de 2000. Tesis: "El Juicio de Amparo en Materia Penal";

Maestro en Derecho Constitucional y Amparo (SES), en la Universidad Iberoamericana Puebla. (2001-2003).

### **Magistrado Octavio Ramos Ramos**

Magistrado de Circuito en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, ocupa tal cargo a partir de mayo del 2016.

Es licenciado en Derecho y maestro con mención honorífica en la vertiente de Derecho Constitucional, Administrativo y Amparo, por la Universidad Nacional Autónoma de México;

Maestro en ciencias jurídicas con mención honorífica por la Universidad Panamericana, institución en la que ha concluido estudios de doctorado en Derecho;

Especialista en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante; cuenta con el certificado de estudios avanzados en el programa de doctorado en Derecho Constitucional y con un master sobre Justicia Constitucional y Electoral, por la Universidad de Castilla-La Mancha.

### **Lic. Raúl Mauricio Álvarez Moreno**

Fiscal en Jefe del Equipo de Investigación y Litigación 1-A, adscrito a la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR).

Es licenciado en Derecho por la Universidad Hispano-Mexicana. Entre su trayectoria profesional destaca haber sido Agente del Ministerio Público adscrito a la Dirección de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales en la FEPADE y Asesor Jurídico en la Coordinación de Asesores, y Director de Área en la Dirección de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales de la FEPADE.

**Lic. Carla Cabrera Guerrero**

Agente del Ministerio Público de la Federación, adscrita a la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL), de la Fiscalía General de la República (FGR), de 2019 a la fecha.

Es licenciada en Derecho, egresada de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y cuenta con diversos cursos impartidos por la entonces Procuraduría General de la República (PGR), así como por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) y la Facultad de Estudios Superiores, Acatlán, UNAM.

**Lic. Mitzy Yadira Sánchez López**

Agente del Ministerio Público de la Federación, adscrita a la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR), de 2016 a la fecha.

Es licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente se encuentra cursando la Maestría en Juicios Orales por el Centro de Estudios Carbonell.

**Dr. César Enrique Domínguez Hernández**

Agente del Ministerio Público, Adscrito a la Ventanilla Única de Atención de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR).

Es licenciado en Derecho por la Universidad Internacional, Maestro en Derecho por la UNAM y es Doctor en Derecho por la Barra Nacional de Abogados.

**Lic. Estela Cortés Santiago**

Titular de la Unidad de Investigación y Litigación B, adscrita a la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR).

Es licenciada en Derecho egresada de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” del Estado de Oaxaca y cuenta con especialidad en Procuración de Justicia Electoral.

Se ha desempeñado como Agente del Ministerio Público Federal adscrita a la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR).

Se desempeñó en la Delegación Estatal de la PGR en el Estado de Oaxaca, en la Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos contra la Salud y Violación a la Ley General de Armas de Fuego de uso exclusivo del Ejército y en la Agencia de la Unidad de Atención al Narcomenudeo.

**Lic. Bertha Alicia Duarte Carbajal**

Agente del Ministerio Público de la Federación, adscrita a la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR), de 2015 a la fecha.

Es licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Entre su trayectoria laboral destaca haber sido: Juez interina en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (2008-2009) y Secretaria de Acuerdos en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal 1999-2012).

**Lic. Héctor Sánchez Zaldívar.**

Agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito a la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR).

Es licenciado en Derecho por el Centro Universitario ETAC y cuenta con Maestría en Ciencias Penales con Especialización en Ciencia Jurídico Penal, por parte del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).

Entre su trayectoria laboral destaca haber sido: Secretario de Acuerdos adscrito al Juzgado 58° Penal del entonces Distrito Federal con sede en el Reclusorio Oriente.

Agente del Ministerio Público de la Federación por oposición, Adscrito a la entonces Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), de la Procuraduría General de la República (PGR), de 2002 a la fecha.

**Lic. Mario Alejandro Reséndiz Méndez.**

Agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito a la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR).

Es licenciado en Derecho por la Universidad del Valle de México (UVM) y cuenta con Maestría en Ciencias Penales con Especialización en Ciencia Jurídico Penal, por parte del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).

Entre su trayectoria laboral destaca haber sido: Técnico Penitenciario adscrito a la Dirección general de Prevención y Readaptación Social del entonces Gobierno del Distrito Federal.

Cuenta con una experiencia profesional de más de 20 años, pues se desempeñó como Ministerio Público de la Federación adscrito a la entonces Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de la República (PGR) de 2000 a la fecha.

### **Mtro. Felipe Valdivieso Cabrera**

Titular de la Unidad de Investigación y Litigación A, adscrito a la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR).

Es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y Maestro en Ciencias Jurídico Penales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). Entre su trayectoria profesional destaca haber sido:

Fiscal de Delitos Cometidos contra la Administración de Justicia en la FGR, Fiscal Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal en la FGR y Fiscal de Litigación de los Delitos de Alto Impacto en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán.

Asesor del Procurador General de Justicia del Estado de Michoacán, Director General de Averiguaciones Previas en la Procuraduría General de Justicia de Michoacán, Fiscal Desconcentrado en Xochimilco en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Delegado de la Procuraduría General de Justicia en Venustiano Carranza y Director General de Consignaciones en la Procuraduría General de Justicia en el Distrito Federal.

### **Lic. Eduardo Vera Pérez**

Fiscal en Jefe en la Unidad de Investigación y Litigación "A", adscrito a la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos de la Fiscalía

Especializada en Materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR).

Es licenciado en Derecho por la Facultad de Estudios Superiores "Aragón" de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y cuenta con estudios de Maestría en Ciencia Jurídico Penal por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).

### **Mtro. Alejandro La Torre Lozano**

Fiscal de la Federación adscrito a la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR) de 2010 a la fecha.

Maestro en Ciencia Penales por la Universidad del Valle México, Campus San Rafael y Master en idioma francés. Université the Montreal, Quebec. Canadá.

Ha recibido reconocimientos por su alto desempeño como Fiscal Federal en el año 2012 y reconocimiento al esfuerzo y entrega como Fiscal Federal en el año 2019.

### **Lic. Carlos Federico Orozco Patoni**

Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR) de 2019 a la fecha.

Es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), obteniendo el Título con la tesis "Los Derechos Políticos y el Abstencionismo en México". Estudió la maestría en Derecho Empresarial Corporativo en la Universidad Humanitas, México, Posgraduado en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España y Diplomado en Derecho Electoral por el IFE, la UNAM y el TEPJF.

### **Lic. Armando Manjarrez Manjarrez**

Fiscal en Jefe del Equipo de Investigación y Litigación de la Unidad de Investigación y Litigación A, adscrito a la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR)

Es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Sinaloa y Maestro en Ciencias Penales por la Universidad Anáhuac del Norte, Estado de México, con Especialidad en Criminología por la Universidad de Salamanca, España y en Derecho Electoral por el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

### **Mtra Lydia Rangel Del Valle**

Fiscal en Jefe del Equipo de Investigación y Litigación I de la Unidad de Investigación y Litigación B, adscrita a la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR).

Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (2005-2010), Maestra en Derecho Procesal Penal Acusatorio y Especialista en Derecho Procesal Penal Acusatorio, ambas en la en la Universidad Ius Semper (2021).

Tiene la especialidad en Función Ministerial por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (2012), un Diplomado en Derechos Humanos (2017) y otro de Actualización en Derecho Civil, Familiar y Penal (2011); ambos impartidos por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Desde el año 2012 se ha desempeñado como Agente del Ministerio Público de la Federación del Servicio de Carrera de la otrora PGR, ahora FGR, ha participado en diversos despliegues ministeriales relativos a Procesos Electorales Federales y Locales.

## **Roberto Zozaya Rojas**

Secretario Técnico de Políticas Públicas, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Oral Acusatorio, adscrito a la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal del Consejo de la Judicatura Federal.

Maestro en Derecho del Programa de Posgrado en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Estudió la licenciatura en Derecho en la misma casa de estudios en la que se graduó con Mención Honorífica.

Durante los últimos 12 años se ha desempeñado en diversos cargos dentro del Poder Judicial de la Federación: Tribunal Electoral, Suprema Corte de Justicia de la Nación y actualmente en el Consejo de la Judicatura Federal.

## **Semblanza de los Relatores de las Mesas**

### **Mtra. Verónica Athenea Maldonado Cruz**

Directora de Averiguaciones Previas “B” en la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR). Actualmente, Titular de la Unidad de Investigación y Litigación “A”, adscrita a la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales.

Maestra en Ciencias Humanas y Licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac de Oaxaca y Maestra en Procuración de Justicia Electoral por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).

Ha sido Asesora Jurídica de Consejero Electoral en el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca; Jefa de Departamento de Servicios Generales y Recursos Materiales en la Oficina de Convenciones y Visitantes de Oaxaca, adherida a la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico del Estado de Oaxaca; Recaudadora de Rentas del Municipio de Oaxaca de Juárez y encargada del Comité de Formación del grupo de Liderazgo Vértice Anáhuac.

### **Mtra. Alma Tania Vite Torres**

Directora de Control de Procesos en la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR).

Es Licenciada en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Especialista en derecho del comercio exterior en la División de Estudios de Posgrado de la misma Facultad. Máster en Medio Ambiente por la Universidad Internacional de Andalucía, España, Maestra en derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM y actualmente es Doctoranda en derecho por la misma institución.

### **Lic. Arnulfo Puga Cisneros**

Supervisor Especializado en la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República.

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, diplomado en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España, cursó el Programa de Doctorado “Procesos de Cambio en el Estado Contemporáneo”, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Ha sido asesor en el Consejo General del IFE, Coordinador de Asesores en la FEPADE, asesor en la Conferencia Nacional de Gobernadores y en las secretarías de Relaciones Exteriores, Energía, Salud y asesor en la Secretaría del Técnico del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de la secretaria Gobernación.

**Mtro. Carlos Ortiz Martínez**

Agente del Ministerio Público de la Federación y Fiscal Titular, adscrito a la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales en la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) de la Fiscalía General de la República (FGR). Actualmente es Fiscal en Jefe del Equipo de Investigación y Litigación III de la UIL "A" de la FISEL.

Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, con la Especialidad en Justicia Electoral por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y actualmente Maestrante en Procuración de Justicia Electoral por el Instituto Nacional de Ciencias Penales [INACIPE].