Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

CONCEPTO DE FRAUDE ELECTORAL

Felipe Alfredo Fuentes Barrera[53]

SUMARIO: I. *Noción de fraude electoral*. II. *Fraude no es lo mismo que delito* III. *Una visión del derecho comparado* IV. *Delitos en materia electoral y la reforma constitucional*. V. *Ciclo electoral y fraude* VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*

ABSTRACT: El fraude electoral representa una afectación directa de la voluntad del electorado y la equidad en la contienda, no obstante, en la legislación mexicana no es considerado un tipo penal, sino un conjunto de conductas ilícitas que ameritan ser sancionadas. Por lo que las instituciones electorales deben contribuir a la construcción de una ciudadanía que abrace la cultura de la legalidad.

I. NOCIÓN DE FRAUDE ELECTORAL

En México, al igual que otros países de América Latina, servidores públicos y ciudadanía han establecido instituciones, mecanismos y garantías para lograr procesos electorales con integridad que garanticen el voto libre, universal, directo, personal e intransferible, en condiciones de equidad y transparencia, sin la intromisión de agentes externos que influyan en la verdadera intención de la gente al emitir su sufragio.

Para ello, en las distintas legislaciones se han diseñado figuras jurídicas para sancionar las conductas contrarias a esos principios democráticos.

53 Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

Una de estas figuras es el fraude electoral, que surge como remedio a prácticas ilícitas que pueden ser delitos o no, de quienes, mediante acciones, omisiones o coacciones, pretenden afectar de manera directa el núcleo esencial de toda decisión democrática, a saber: *la voluntad auténtica de pueblo y la equidad en la contienda electoral.*

Por esa razón, el fraude electoral no es un tema menor porque a través de este tipo de prácticas se empaña la legitimidad democrática con la que debe contar toda persona en la que se deposita la confianza para ejercer la representación política de la ciudadanía.

En efecto, Guy Goodwin[54] lo ejemplifica con mucha claridad: el fraude electoral implica una serie de acontecimientos que ocurren en cualquier etapa del proceso electoral -entendido en *lato sensu*-, con la finalidad de impedir que se realice a través del voto libre.

Objetivas (no se vinculan con aspectos partidistas)	Partidistas	Ciudadanas
1) Encuestas de opinión 2) Etnografía[55]	1) Memorias de los participantes o víctimas de las "argucias" electorales (*Relato de Jimmy Carter sobre la forma en que atestiguó la adulteración de urnas en su contra)* 2) Denuncias de fraude de los partidos ante autoridades políticas 3) Notas periodísticas	Informes de la sociedad civil organizada. En esta fuente de descubrimiento del fraude electoral, la ciudadanía desplaza a los observadores políticos.

Sobre el tema, González de la Vega,[56] afirma que la función primordial de las normas que regulan los ilícitos electorales es tutelar la libertad del voto, la honestidad del proceso electoral y la sinceridad del sufragio universal, sin influir a favor de alguna opción política.

54 Goodwin-Gill, Guy, *"Elecciones libres y justas". Derecho internacional y práctica*; Unión Interparlamentaria; Ginebra, Suiza, 1994.
55 Rama de la antropología, un método de estudio o de investigación directa que tiene como objetivo observar y registra las prácticas culturales y los comportamientos sociales, decisiones y acciones de los diferentes grupos humanos.
56 González de la Vega, René, *Derecho penal electoral*, 3a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 231.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

Por su parte, Pedro Planas[57] refiere que el fraude constituye un atentado contra la libertad electoral y la transparencia de los comicios, destinado a distorsionar deliberadamente el ejercicio libre del sufragio y, por ende, la directa manifestación de la voluntad popular.

Fabrice Lehoucq es enfático al sostener que el fraude electoral se refiere a las acciones clandestinas para alterar los resultados electorales. Sobre el tema, dicho investigador expone que el fraude se puede estudiar a partir de diversas fuentes: Con base en estas concepciones, podemos sostener que el *fraude electoral* implica la existencia de una conducta ilícita que daña directamente los ejercicios democráticos y, por consecuencia, el conjunto de principios y valores de nuestra Norma Fundamental[58].

Este tipo de conductas, además, afectan un principio democrático que establece nuestra Constitución: *la equidad en la contienda.*

Lo anterior, porque los sujetos activos inciden en la voluntad del electorado mediante distintas acciones que pueden ir desde presiones, amenazas, manipulaciones y hasta la violencia, por lo que la decisión de la ciudadanía no refleja su verdadera intención de voto, al estar coaccionada por actos de un tercero. Su finalidad tiene dos vertientes: impedir o generar la alternancia del poder.

Ante esas conductas que son consideradas como fraude al sufragio, Dieter Nohlen afirma categóricamente que, la confianza en el proceso electoral se encuentra en manos de las autoridades administrativas y jurisdiccionales al ejercer un control sobre dichos actos.

II. FRAUDE NO ES LO MISMO QUE DELITO

En razón del contexto anterior, es necesario distinguir con toda claridad que, la connotación de *fraude electoral* no significa hablar necesariamente de *delito*.

El concepto de delito generalmente aceptado hace alusión a una acción o conducta típica, antijurídica, culpable y punible. Esos

57 Planas, Pedro, *"El fraude electoral",* Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *https://www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=2619.*
58 Lehoucq, Fabrice, *"¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias"*, *Revista Mexicana de Sociología,* México, 69, núm. 1, enero-marzo de 2007, pp.01-38.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

elementos adquieren relevancia y determinan la existencia de un delito, porque las conductas que se pretenden sancionar o evaluar, deben tener una consecuencia jurídica.

La consecuencia a la que hago referencia, sólo puede ser el resultado de que, las conductas desplegadas, se encuentren previstas en una ley. Ahí interviene el ejercicio del juzgador para determinar si existe o no lo que se llama tipicidad.

En efecto, en México, si las conductas no se adecúan a la descripción que establece, entre otros ordenamientos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales o bien, el Código Penal Federal, entonces, tampoco se puede hablar de la existencia de un delito, ya que debemos recordar que en nuestro sistema, el artículo 14 de la Norma Fundamental establece expresamente que: En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley *exactamente aplicable al delito de que se trata.*

Esa restricción constitucional, se traduce en que, si la conducta no está señalada como delito en una ley, entonces no puede ser considerada como tal, y eso es lo que ocurre con el fraude electoral.

De esta manera, si en el caso de México se quisiera encuadrar el tipo de fraude a la materia electoral, se tendría que acudir a la regulación prevista en la legislación penal federal como base de ese ejercicio. Sin embargo, habría un obstáculo frontal, a saber: *el bien jurídico tutelado.*

Efectivamente, mientras que, en materia electoral, la figura de fraude como hecho ilícito busca salvaguardar diversos aspectos del régimen democrático,[59] en el ámbito penal, el bien jurídico tutelado para esa figura es de naturaleza patrimonial.

Por esa razón, en México no existe como tal un tipo penal denominado fraude electoral, sino que el legislador ha identificado una serie de conductas o prácticas que, por su relevancia y efecto pernicioso en el régimen democrático, han sido tipificadas

59 Muñoz Conde, F, *"Comentarios a la Legislación Penal. Delitos electorales*" en M. Bajo Fernández, M (coord), *Revista de Derecho Público*, México, Edersa, 1983, t. II, p.483.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

en la ley general respectiva como conductas punibles. No obstante, el fraude electoral no es un tipo penal, sino que más bien se presenta como un conjunto de conductas ilícitas que, por afectar la legitimidad de los comicios, ameritan ser sancionadas, pero no desde la óptica de un delito.

III. UNA VISIÓN DEL DERECHO COMPARADO

Una vez identificada la diferencia entre fraude y delito electoral, es pertinente analizar lo que ocurre en otros países cuando se despliega alguna conducta que sea contraria al propio régimen de elecciones.

Como marco común, es importante precisar que la incidencia negativa a la estabilidad de las elecciones, proveniente de personas que buscan un beneficio a costa del engaño, no es exclusiva de un sistema en específico y tampoco de determinada zona geográfica.

Ello se explica porque, en mayor medida, dentro de las latitudes que involucran un modelo participativo de la ciudadanía para la toma de decisiones, suelen identificarse zonas sensibles o con un alto grado de conflicto que los sujetos generadores de actos fraudulentos aprovechan para incidir de manera directa en el electorado.

Así, solo por mencionar algunos casos, tenemos los siguientes:

1.*Colombia*

A diferencia de lo que ocurre en México, en Colombia el Código Penal define los diferentes tipos de fraude que pueden llegar a ocurrir en el contexto de una elección, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria de mandato, como se ve enseguida:

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

Fraude al sufragante	Fraude en inscripción de cédulas	Voto fraudulento	Favorecimiento de voto fraudulento
Sanciona a las personas que mediante maniobra engañosa, obtengan un voto para un candidato determinado o bien que logren obtener un voto en blanco (artículo 388).	La sanción que se impone es a quien, por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja (artículo 389)	Hace alusión a la persona que suplante a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o vote más de una vez, o sin derecho consigne su voto (artículo 391)	Particularmente, se sanciona al servidor público que permita suplantar a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o votar más de una vez o hacerlo sin derecho.

Como podemos observar, en el caso de Colombia, existe una relación entre el concepto de fraude electoral y la tipificación desde el punto de vista del derecho penal, lo cual permite llegar a la conclusión de que, el fraude es el tipo que configura la conducta sancionable.

Ello no ocurre así en México, porque aun cuando se cuenta con una Ley General en Materia de Delitos Electorales, a través de la cual se establecen los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno, lo cierto es que *no se define lo que debemos entender por fraude electoral y tampoco se asignan fraudes en específico como delito.*

Más bien, se construye un sistema armónico con el Código Penal Federal, en lo relativo a la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento de los delitos, sin considerar el fraude electoral como un delito.

2. *Costa Rica*

Costa Rica adopta un modelo mixto que se encuentra regulado en el Código Electoral, porque contiene un capítulo de ilícitos electorales, en el cual se prevén las conductas que afectan el desa-

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

rrollo de las elecciones y que son: i) Delitos electorales y ii) Faltas electorales, según se ve a continuación:

DELITOS	FALTAS
• Sobre el funcionamiento de las juntas electorales. • Financiamiento partidario. • Contribuciones privadas. • Tesorerías de los partidos. • Contra la desmejora del servicio de transporte de electores el día de la elección. • Manipulación del padrón electoral. • Contra la libre determinación del votante. • Falsedad en la hoja de adhesión de un partido. • Alteración de publicaciones. • Suspensión de derechos políticos. • Desobediencia. Debe destacarse que, en el caso de los delitos electorales cuya sanción es igual o superior a tres años, se impone además la suspensión de derechos políticos e inhabilitación para ejercer cargos públicos. Las autoridades competentes para conocer de los delitos son los tribunales penales respectivos.	• Publicación extemporánea de propaganda y encuestas. • Control de contribución privada. • Recibo de contribuciones irregulares. • Difusión ilegal de propaganda y resultados de encuestas de opinión. • Funcionamiento de las juntas electorales. • Prácticas indebidas de proselitismo electoral. • Obstrucción del patrón para que sus trabajadores voten. • Incumplimiento de deberes del funcionario público. • Tenencia indebida de documentación electoral. A diferencia de las sanciones derivadas por la comisión de delitos, las multas son impuestas por el Tribunal Supremo de Elecciones, por medio de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos. El dinero proveniente de las multas que se ejecuten deberá depositarse en la cuenta de caja única del Tribunal.

La legislación de Costa Rica prevé un sistema mixto de sanción respecto de las conductas que tengan por objeto impactar en los procesos electorales; y en ello, desde mi perspectiva, existe un punto de comparación con nuestro país, porque, por un lado, contamos con actos expresamente identificados como delitos y, por el otro, conductas que, sin ser delitos, afectan el proceso electoral, por lo cual se les da la connotación de fraude.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

Por ejemplo, en México, incidir en la ciudadanía para que simule su cambio de residencia con la finalidad de apoyar en mayor medida a un candidato en una zona determinada, no es considerado como un delito, en cambio, sí es un fraude a la ley e impacta en el proceso electoral al incrementar la votación en una región y desincentivarla en otra.

3. *Argentina*

Al igual que México, el Código Penal y la legislación Electoral Nacional, no prevén como delito la figura del fraude electoral.

Sin embargo, el propio código electoral de dicho país establece un catálogo de delitos y faltas electorales, con lo cual se asemeja su diseño al modelo mixto que impera en México y Costa Rica, como se evidencia a continuación:

Delitos	Faltas
• Negativa o demora en la acción de amparo. • Reunión de electores. Depósito de armas. • Espectáculos públicos. Actos deportivos. • No concurrencia o abandono de funciones electorales. • Publicidad de actos de gobierno. • Detención, demora y obstaculización al transporte de urnas y documentos electorales. • Juegos de azar en jornada electoral. • Inscripciones múltiples o con documentos adulterados. Domicilio falso. Retención indebida de documentos cívicos. • Falsificación de documentos y formularios. • Inducción con engaños. • Violación del secreto del voto. • Revelación del sufragio. • Falsificación de padrones y su utilización. • Comportamiento malicioso o temerario. • Expendio de bebidas alcohólicas.	• No emisión del voto. • Portación de armas. Exhibición de banderas, divisas o distintivos partidarios. • Actos de proselitismo. Publicación de encuestas y proyecciones. • Publicidad en medios de comunicación. • Actos de campaña electoral.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

En el rubro de la imposición de sanciones, hay una diferenciación con los sistemas de Colombia y Costa Rica, justificado por las autoridades que intervienen.

Así, en Argentina tratándose de *faltas,* la revisión de la conducta corre a cargo de los jueces electorales, en *única instancia.* Pero si la sanción deriva por la comisión de un *delito,* entonces, el asunto se conoce por los jueces electorales en *primera instancia.*

En el caso de los *delitos,* existe la posibilidad de presentar apelación ante la Cámara Federal de la jurisdicción de que se trate.

De lo anterior podemos concluir que, en el modelo argentino, son objeto de control tanto las conductas que constituyen un delito como aquellas que, sin ser delitos, son consideradas como faltas o ilícitos susceptibles de ser sancionados.

La comparativa entre los sistemas analizados nos permite llegar a una conclusión clara: El fraude electoral sólo es considerado como delito en Colombia, para lo cual, se establecen conductas y penas para las personas que lo realicen.

Sin embargo, en países como México, Costa Rica y Argentina, el fraude electoral no es un delito, sino en todo caso, se trata de ilícitos o faltas que resultan sancionables en términos de las legislaciones específicas. De ahí la importancia de tener presente la diferencia entre fraude y delito electoral.

Desarrollados estos elementos, en los siguientes apartados señalaré los distintos enfoques y el tratamiento que nuestra legislación confiere a la *figura de fraude electoral.*

En un primer apartado, haré referencia a ciertas prácticas que son modalidades de fraude electoral y que, en la legislación mexicana, están tipificadas como delitos en la Ley General de Delitos Electorales y que han sido objeto de una reforma constitucional en materia de prisión preventiva oficiosa y la diferencia que existe con distintas conductas que tienen como consecuencia jurídica una sanción administrativa y no así penal.

Finalmente, enunciaré las prácticas de fraude que, sin estar tipificadas como delito, se consideran ilícitos en el sistema legal

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

mexicano y se presentan no solamente en el proceso electoral en sentido estricto, sino antes, durante y después del mismo. Esto es, su manifestación sucede durante el periodo que los organismos internacionales han denominado el *ciclo electoral,* señalando algunos casos emblemáticos en los que la Sala Superior ha fijado criterios relevantes.

IV. DELITOS EN MATERIA ELECTORAL Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL

En nuestra legislación, como es un hecho sabido, la Ley General de Delitos en Materia Electoral, en su Título Segundo, Capítulo Segundo, contiene un extenso catálogo de todas las conductas que son modalidad de fraude electoral y que se consideran delitos.

Como lo adelanté, la Ley General *no prevé de manera expresa el delito de fraude electoral con esa denominación,* sino que establece conductas típicas específicas que son modalidades del fraude.

Dada su relevancia en nuestro sistema jurídico, abordaré tres de esas conductas, consistentes en el *uso o condicionamiento del acceso a servicios públicos y programas sociales, utilizar bienes o servicios públicos en una campaña y comprar o condicionar el voto de servidores públicos.*

1. Delitos electorales

A. *Uso o condicionamiento del acceso a servicios públicos y programas sociales*

La esencia de este tipo penal reside en que los servicios públicos y programas sociales que los distintos gobiernos entregan en beneficio de la población no pueden ser restringidos por motivos electorales.

Por ende, incurre en delito quien condicione la prestación de un servicio público; el cumplimiento de programas gubernamentales; el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias o la realización de obras públicas a la emisión del sufragio en favor de cierto partido político o candidatura.

El impacto de esta práctica en nuestra democracia es un aspecto que ha recibido especial atención por el Poder Reformador

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

de la Constitución, como se constata de la reciente modificación al artículo 19 de nuestra Norma Suprema.

Efectivamente, entre los meses de septiembre y noviembre de 2018, diversas fuerzas políticas presentaron en la Cámara de Senadores un total de 7 iniciativas[60] con propuesta de reforma a la Constitución, con la finalidad de que se incluyeran determinados delitos que ameritaran prisión preventiva oficiosa, como se ve de la referencia siguiente:

	Actor político	Materia de reforma	Fecha de recepción
1	Nancy de la Sierra Aramburo (PT)	Hidrocarburos	18 de septiembre de 2018
2	Ricardo Monreal Ávila (MORENA)	• Corrupción • Hidrocarburos • Electoral • Armas de fuego y explosivos	20 de septiembre de 2018
3	María Guadalupe Murguía Gutiérrez y otros (PAN)	• Extorsión • Robo a casa habitación y negocio	27 de septiembre de 2018
4	Alejandro González Yañez (PT)	• Robo a transporte de carga en cualquiera de sus modalidades	25 de octubre 2018
5	Eruviel Ávila Villegas (PRI)	• Portación ilegal de armas de fuego	25 de octubre 2018
6	Sylvana Beltrones Sánchez (PRI)	• Violencia intrafamiliar • Abuso de menores • Robo a casa habitación, transporte y negocio	8 de noviembre de 2018
7	Alejandro González Yañez (PT)	• Corrupción • Electoral	** El documento no especifica fecha de presentación.*

60 Suprema Corte de Justicia de la Nación, "*Iniciativa de la senadora (grupo parlamentario PT)*", *Proceso legislativo. Exposición de motivos*, Gaceta no. LXIV/1PPO-9/83432, *México*, 2018. Disponible en: *https://bit.ly/2NDIocl*

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

Específicamente, el grupo parlamentario de Morena propuso que los delitos electorales, en general, ameritaran prisión preventiva oficiosa, pero no se advierte de la exposición de motivos lo atinente al fraude electoral como delito propiamente dicho.

Por su parte, el Partido del Trabajo pretendió dos efectos distintos con la iniciativa, porque en primer lugar buscó que el fraude electoral se tipificara como delito grave para que -en segundo término- se incluyera como conducta que requiriera prisión preventiva oficiosa.

No obstante, lo anterior, como se advierte del dictamen emitido el 6 de diciembre de 2018,[61] contenido en la Gaceta No. LXIV/1PPO-63, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República, concluyeron que solamente se consideraría delito electoral para efectos_de prisión preventiva oficiosa, el uso de programas sociales con fines electorales, con base en las consideraciones esenciales siguientes:

- Sin menoscabo de la peligrosidad que representan los delitos en materia electoral para el sistema democrático, no es posible categorizar a todo por igual, dado que la gravedad de los hechos ilícitos varía, según se advierte de las medias aritméticas de los delitos previstos en la Ley General de Delitos en Materia Electoral.

- Únicamente se deben incluir como delitos en materia electoral, que ameriten prisión preventiva oficiosa, los relativos al uso de programas sociales con fines electorales, al ser los que impactan de manera más profunda en la sociedad y que se encuentran contenidos en los artículos 11, 14 y 15 de dicha ley.

Esas razones, fueron compartidas por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, según el dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria de 16 de enero de 2019, bajo el Número 5198-II.

Resultado de lo anterior, en el Diario Oficial de la Federa-

61 Véase pp. 27 a 31.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

ción de 12 de abril de 2019 se publicó la reforma al artículo 19 de la Norma Fundamental, donde únicamente se consideró como delito que ameritara prisión preventiva oficiosa el uso de programas sociales con fines electorales, sin que el fraude, como delito, se incluyera en la reforma.

La trascendencia de esa modificación constitucional tuvo impacto en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, pues el grupo parlamentario de Morena,[62] como se advierte de la gaceta LXIV/1SPR-21/97252 de 10 de julio de 2019, presentó en la Cámara de Senadores una iniciativa en materia de prisión preventiva oficiosa cuando se utilicen los programas sociales con fines electorales, al tenor de los motivos siguientes:

- Era necesaria la modificación a la legislación secundaria con el ánimo de armonizarlas con el mandato constitucional.
- Era necesario sancionar el uso discrecional y sistemático de los recursos de los programas sociales para coaccionar al electorado, o bien el uso de programas con fines electivos, designando a quienes los habían administrado como candidatos u operadores de campañas políticas.
- Estas medidas se visualizan como un avance en el combate efectivo a la corrupción, mediante la construcción de tipos penales que sancionen tales conductas y en caso de actualizarse, pueda ser ordenada la prisión preventiva oficiosa.

Como podemos advertir, la sanción penal que implica la prisión preventiva oficiosa por el uso de programas sociales refleja la preocupación del Poder de Reforma de la Constitución, de proteger *con la mayor relevancia jurídica al principio de equidad* en las contiendas electorales, colocando dicha conducta como un *delito grave* que impacta profundamente a la sociedad y a nuestro régimen democrático.

62 Senado de la República, *"Iniciativas de ciudadanos legisladores"*, Gaceta LXIV/1SPR-21/97252, México, Miércoles 10 de julio de 2019. Disponible en: https://bit.ly/2ZfK6WK

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

El Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, en relación con esta reforma -artículo 19 constitucional-, muestra con toda claridad que, a pesar del avance que hemos logrado en México para que los procesos electorales sean auténticos, aún subsisten prácticas, acciones o conductas ilegales que buscan, mediante el uso de recursos públicos, influir indebidamente en nuestro régimen democrático.

¿Por qué se le ha otorgado esta relevancia al tipo penal correspondiente?

La razón es que los bienes jurídicos específicos que tutela el tipo penal son de la mayor importancia para cualquier *Estado* que se concibe así mismo como *democrático y constitucional de Derecho, veamos:*

- Salvaguardar que las elecciones sean libres, auténticas, periódicas y que las mismas se efectúen mediante voto universal, libre, secreto y directo.
- Propiciar la equidad para que los participantes en la contienda electoral compitan en igualdad de condiciones.
- Preservar los principios de nuestro régimen democrático-electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

En este orden de ideas, la visión del Poder Reformador es sancionar *con la mayor fuerza jurídica* a quienes transgredan *abiertamente lo dispuesto en el artículo 134,* párrafo séptimo de nuestra Norma Fundamental y con ello rompan el principio de imparcialidad a través del uso de los recursos públicos.

Sin duda, esta reforma constitucional pretende crear un *efecto disuasivo* en quienes quisieran influir ilegalmente en la competencia entre los partidos políticos y las candidaturas.

De esta forma, el Dictamen reconoce que el uso de programas sociales para inclinar la balanza electoral a favor de cierto partido o candidatura, como lo anticipé, se presentan no solamente durante el proceso electoral, sino que suceden antes y después del mismo, esto es, en lo *que se conoce como ciclo electoral*.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

B. Utilizar bienes o servicios públicos en una campaña

Por otra parte, quiero destacar enseguida un tipo penal que guarda relación con la obligación que tienen los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su responsabilidad, la cual está vinculada con los principios de su administración establecidos en el artículo 134 de la Carta Magna, del cual se desprende que aquéllos deben ser usados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Es por eso que, en aras de garantizar que las elecciones sean equitativas y libres, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, específicamente en el artículo 11, fracción III, contempla como delito electoral la utilización de bienes en apoyo o perjuicio de un candidato o partido político por parte de un servidor público.

Lo anterior implica que, quienes forman parte del gobierno, no deben destinar dinero, bienes o servicios públicos que se encuentren a su disposición a los diversos actores políticos que participan en los procesos electorales.

Al respecto, quiero señalar que al igual que el uso o condicionamiento del acceso a servicios públicos y programas sociales, la utilización de bienes o servicios públicos dan lugar a infracciones de índole administrativa o en su caso electoral, tal y como se puede observar de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Señalando expresamente en su artículo 8, fracción III que es obligación de los servidores públicos utilizar los recursos que tengan asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos.

Las sanciones administrativas previstas en la legislación vigente para aquél servidor público que destine fondos o recursos públicos para influir en la contienda electoral, si bien podrían resultan altas, ya que pueden ir desde la inhabilitación hasta la pérdida de la libertad de quienes los comentan, son proporcionales si se considera que una indebida utilización de recursos públicos en la contienda electoral afecta el principio de equidad en la contienda y puede dar lugar a la nulidad de la elección[63].

63 Lehoucq, Fabrice, *"¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias"*, *Revista Mexicana de Sociología,* México, 69, núm. 1, enero-marzo de 2007, pp.01-38.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

C. Comprar o condicionar el voto de servidores públicos.

Estimo relevante mencionar la coacción del voto porque tanto ciudadanos como servidores públicos tienen el derecho y la obligación de ejercer el voto informado y razonado, debiendo cumplir con las responsabilidades de la función pública.

Los servidores públicos tienen la doble responsabilidad, como ciudadanos y como trabajadores del Estado, de participar activamente para vigilar los actos de autoridades, partidos políticos y sus candidatos, y a la par, procurar que el voto de los mexicanos sea respetado.

En esa tesitura, el hecho de que alguien trabaje en el gobierno o sea un servidor público no lo obliga a apoyar a un partido político, ya que en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía cuentan con el derecho a votar libremente y tener ideologías políticas diferentes.

Es por ello que, al servidor que busque coaccionar o amenazar a sus subordinados a participar en eventos proselitistas de campaña, que los obligue a votar o en su caso, que se abstengan de votar por determinado candidato, partido político o coalición; se le impondrá una sanción conforme a la Ley General.

2. Infracciones electorales administrativas

Como lo adelanté, existen diversas actuaciones por parte de servidores públicos, entidades o instituciones políticas, ciudadanos, entre otros, que pueden llegar a afectar el principio de equidad en la contienda, sin que ello suponga que deban ser consideradas como delitos.

Esto es, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales existen infracciones electorales que en caso de presentarse no son sancionadas por la vía penal al no estar reguladas expresamente como delitos; sin embargo, ello no significa que queden impunes, pues ameritan una sanción de carácter administrativo, como sería el caso de la *realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos*, *la contratación en forma directa o por terceras personas de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión* y el *turismo electoral*.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

A. *Realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos*

El artículo 3º de la LGIPE define los actos anticipados de precampaña como las expresiones que se realizan bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

Por otro lado, precisa que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.

Dichas conductas constituyen infracciones que pueden ser cometidas por los aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular o los partidos políticos; sin embargo, la sanción que podría recaer en ellas puede ser la amonestación pública, multa, reducción de ministraciones del financiamiento público o en su caso la pérdida del registro.

B. *Contratación en forma directa o por terceras personas de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión*

El actual modelo de comunicación política en México surge como consecuencia de un extenso proceso de reformas tanto constitucionales como legales e institucionales, en la búsqueda de condiciones de equidad de la contienda electoral.

La posibilidad de contratar espacios en radio y televisión implicó el establecimiento de reglas en la comunicación política, especialmente a la hora de adquirirlo, ya que en cierta medida provocó que la competencia política y electoral se desplazara hacia dichos espacios, dándole a los medios de comunicación cierta influencia, pues el poder económico y monopólico de las empresas de difusión, se convirtió en factor determinante de las preferencias electorales de los ciudadanos.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

Ante esta situación, la reforma electoral 2007-2008 representó un gran cambio en las reglas del juego, pues el Estado mexicano se constituyó como administrador único de los tiempos públicos en periodo ordinario y electoral, acontecimiento que en los últimos años ha permitido garantizar los derechos y prerrogativas de los partidos políticos en las contiendas electorales con independencia de su capacidad de compra de publicidad electoral.

La violación a la prohibición de contratar en forma directa o por terceras personas tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión es sancionada por la Ley General, de ser el caso, con la negativa de registro como precandidato o con la cancelación de dicho registro. O bien de haberse cometido en fecha posterior a la de postulación del candidato por el partido de que se trate, el Instituto Nacional Electoral podrá negar el registro legal del infractor; situación que se ve replicada para los candidatos independientes.

C. *Turismo electoral*

Para finalizar, quiero tratar la figura del turismo electoral como una modalidad de fraude electoral.

En la Sala Superior hemos establecido que el turismo electoral es una práctica clientelar que ocurre con mayor frecuencia en la medida en que haya mayor competencia electoral, pues consiste en proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores.

Es decir, nos encontramos frente a una figura que conlleva actos tendentes a la manipulación de los procesos electorales y de los resultados que pueden o no ser ilegales; la alteración del Registro es una mala práctica enfocada en afectar la organización y administración del proceso electoral.

Para ejemplificar dicha conducta, haré referencia al recurso de apelación 15 del año 2018, en el cual, como explicaré a continuación, se revocó una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la que se sancionó a diversos ciudadanos por proporcionar informes falsos al solicitar el cambio de domicilio ante el Registro Federal de Electores y al Partido Revolucionario Institucional por su responsabilidad indirecta en la modalidad de culpa

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

in vigilando, para que, en su lugar se considerará al PRI como responsable directo.

D. *SUP-RAP-15/2018*

a. ¿Qué pasó?

Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentaron en el entonces Instituto Federal Electoral denuncia en contra de quienes resultaran responsables por la realización atípica de trámites de cambio de domicilio de Yucatán y Campeche hacia Quintana Roo, a efecto de influir a favor de algún partido político en la jornada electoral de 2013.

En razón de lo anterior el Consejo General de determinó:

- Ser incompetente para conocer de los presuntos actos de presión o coacción a ciudadanos de Yucatán para que ejercieran el sufragio en las elecciones locales del año 2013 en Quintana Roo a favor del PRI, porque al incidir en el proceso electoral local, correspondía al Instituto Electoral de Quintana Roo conocer de esas conductas.
- En relación con los ciudadanos a los que se les siguió el procedimiento por proporcionar al Registro información falsa sobre el cambio de domicilio, 467 fueron amonestados y 145 fueron absueltos.
- Imponer al PRI una multa por su responsabilidad indirecta en su modalidad de culpa *in vigilando* por la conducta de agentes que, en su nombre, instigaron a los ciudadanos que realizaron el trámite de cambio de domicilio con información falsa.

b. ¿Qué se resolvió en el Tribunal Electoral?

Al resolver el presente asunto, en la Sala Superior de-

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

terminamos que el PRI no tenía razón al sostener que se le debía eximir de responsabilidad porque se afectó su derecho de defensa por la supuesta falta de acceso a las pruebas y su indebida valoración; por el contrario, la responsabilidad del partido era directa en la comisión de los ilícitos.

Ello porque no había controversia respecto a que todos los ciudadanos que fueron responsabilizados por presentar información falsa al Registro Federal fueron instigados a hacerlo, y se demostraba que quienes los instigaron actuaron a nombre del instituto político.

El estudio del caso nos llevó a concluir la existencia de agentes que actuaron a nombre del partido pues 35 ciudadanos declararon que al menos 2 personas vinculadas al partido les solicitaron que realizaran los trámites de cambio de domicilio con información falsa, a cambio de dinero, empleo, viajes, mejoras en su vivienda.

Asimismo, identificamos que 467 personas habían alterado su domicilio, pero fueron 35 las que señalaron haber sido movilizadas. Al mismo tiempo, existían testimonios que mencionaron que se llevaron gente para realizar su cambio de domicilio o supieron que a algunas personas les ofrecieron 1,500 pesos por realizar su cambio.

En ese caso se cumplía con las características del turismo electoral pues:

- Hubo movilización masiva de personas que alteraron el Registro Federal Electoral;
- Se registró la oferta de distintos beneficios y recompensas a cambio de esa participación, y
- Esta alteración se hizo en el marco de un proceso electoral.

c. ¿Por qué sirve de ejemplo?

La protección al padrón electoral es una previsión de rango constitucional, porque este, al ser confiable, constituye un pilar

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

básico de la estructura electoral, pues dota de credibilidad a las elecciones, además de relacionarse con el derecho al voto, pues sólo pueden ejercer ese derecho los ciudadanos que reúnan las características de estar inscritos en el padrón electoral y contar con credencial para votar, y lo podrán hacer en la demarcación territorial de su domicilio.

Adicionalmente, lo considero relevante ya que como lo he señalado, las diversas autoridades electorales debemos buscar la autenticidad de las elecciones, por lo que la alteración del padrón electoral a través de estrategias de cambio de domicilio de un grupo numeroso de personas de un municipio o entidad a otro tiene efectos dañinos desde la perspectiva de la integridad electoral y las malas prácticas electorales.

Por un lado, merma la confiabilidad de los procesos y de los resultados electorales, así como de las autoridades encargadas de administrar el registro, lo incide en la aceptación del gobierno que resulte electo y en la gobernabilidad de éste; y por otro lado, afecta la decisión del voto, pues las preferencias electorales de las personas involucradas están motivadas por alguna promesa como un empleo, un beneficio material y no por la propuesta electoral por la que votó. [64]

3. Conclusión

¿Debe o no existir un tipo penal único para fraude electoral?

Desde mi punto de vista debe responderse en sentido negativo, pues como he expuesto, el fraude electoral implica una diversidad de acciones, como pueden ser de manera enunciativa más no limitativa, la manipulación, falsificación, distorsión, despojo, elusión, obstrucción o violencia; por lo cual si bien se puede conocer cuál es el bien jurídicamente tutelado, que en este caso es salvaguardar la equidad del sistema político mexicano, no es conveniente contar con una tipificación de un verbo único en razón de la multiplicidad de acciones que pueden encuadrar en el supuesto.

Máxime que como lo expuse en el presente apartado, existen diversas acciones que no tienen una sanción del tipo penal,

64 Nieto Castillo, Santiago y Valdez Méndez, Sandra Fabiola, "Turismo *Electoral: diagnóstico y prospectiva*", Élites y Democracia, México, 2015, pp.8-12.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

sino que, al momento de actualizarse, constituyen infracciones de carácter electoral-administrativo.

V. CICLO ELECTORAL Y FRAUDE

La óptica completa del *fenómeno de fraude electoral* no puede circunscribirse a las acciones o prácticas que tienen lugar en el espacio-tiempo *del proceso electoral* entendido en sentido estricto, sino que su dimensión, prevención y erradicación solamente es posible cuando se le examina en el entorno del ciclo electoral *completo.*[65]

El proceso electoral es, únicamente, una parte del *ciclo electoral*, pero éste abarca otros ámbitos de espacio-tiempo. En efecto, el *ciclo electoral* es más extenso en el tiempo y más complejo en su contenido que el proceso electoral, conforme con el artículo 208, apartado 1, el segundo comprende las etapas siguientes:

- Preparación de la elección
- Jornada electoral
- Resultados y declaraciones de validez de las elecciones
- Dictamen y declaraciones de validez de la elección

Sin embargo, por *ciclo electoral* debemos entender el conjunto de sucesos que se desarrollan ordenadamente durante un espacio de tiempo prolongado en el cual el fenómeno electoral –en sentido lato– recorre todas sus fases.

El *ciclo electoral* consta de tres periodos o fases, en las cuales, pueden presentarse acciones como modalidad del fraude electoral o bien, generarse situaciones fácticas o jurídicas que sean base para la realización de algún fraude.[66]

Como han dejado constancia distintos organismos internacionales[67], esta serie de bloques o periodos se encuentran en-

65 Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, España, 2019. Disponible en: *www.exteriores.gob.es.*
66 *National Democratic Institute*, Washington, 2019. Disponible en: https://www.ndi.org.
67 Es posible encontrar vasta información sobre el enfoque del ciclo electoral, sus componentes y las distintas formas en que el fraude democrático tiene cabida en cada uno de ellos, en los siguientes documentos internacionales: Methological Guide on Electoral Assistance, Manual de IDEA Internacional para el Diseño de Administraciones Electorales, Guía del PNUD para la Instrumentación de Asistencia Electoral; y los Lineamientos Operacionales para la Instrumentación de Asistencia Electoral.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

trelazados y en cada uno de ellos es posible identificar diferentes grupos de interés interactuando y ejerciendo influencia sobre los demás.

Se trata de actores o agentes que participan en el *fraude electoral* y que han sido identificados de la siguiente forma:

- Actores institucionales: autoridades u órganos del Estado
- Actores políticos: partidos políticos y candidaturas
- Actores económicos: empresas, industrias, organizaciones profesionales, organizaciones financieras nacionales o multinacionales
- Sociedad civil: electores, periodistas, medios de comunicación, ONG, defensores de derechos humanos, sindicatos
- Crimen organizado

La experiencia internacional ha informado que los componentes electorales y los grupos de interés no son autónomos, sino que actúan de manera interdependiente entre sí.

De esta manera, la disfuncionalidad en uno de los componentes puede impactar de manera negativa en todos los demás, incluyendo aspectos como recursos humanos y financieros, costos, disponibilidad de materiales, transportación, capacitación y seguridad y otros relativos a la credibilidad de la elección misma.

Cuando consideramos el *ciclo electoral* para efectos de entender todas las posibilidades que engloba el *fraude electoral*, es importante tener en mente que mientras que algunas acciones relacionadas con un proceso determinado –entendido como los comicios en sentido estricto – tendrán lugar durante el período electoral, las decisiones sobre lo que se necesita y su planificación habrán ocurrido entre elecciones o en el período preparatorio pre-electoral.

De igual forma, la experiencia internacional sugiere que la evaluación de todas las conductas que constituyen *fraude electoral* solamente puede realizarse de manera exhaustiva en el periodo que permite el análisis crítico del proceso electoral, que es el post-electoral, el cual permite generar una planificación que pre-

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

venga o erradique las distintas formas de fraude presentadas, para evitar su repetición en los procesos siguientes.

Como podemos observar, el enfoque de ciclo electoral para enfrentar las conductas o prácticas que producen *fraude electoral* permite examinar el fenómeno con una dimensión completa, ya que los periodos entre elecciones son tan cruciales en la construcción de éstas, como la realización de las mismas.

El análisis sobre este fenómeno y sus modalidades debe cruzar los distintos periodos del ciclo, pues de esta forma es posible asegurar una labor interinstitucional coordinada y eficiente para combatir las actividades ilícitas realizadas antes, durante y después de los periodos electorales y aprovechar las experiencias empíricas obtenidas de cada ciclo, con el propósito de mejorar los procesos electorales y, con ello, el régimen democrático representativo de nuestro país.

En ese sentido, examinaré cuáles son los periodos que integran el ciclo electoral, identificando estos periodos en el contexto de nuestro sistema legal para finalmente, ejemplificar qué conductas ilícitas pudieran presentarse en nuestro sistema en cada uno de estos.

1. Periodo del pre-proceso electoral

En nuestro sistema legal, esta etapa tendría lugar previo a la emisión de la convocatoria para la celebración del proceso electoral por parte de la autoridad administrativa encargada de la organización de los comicios.

Del conjunto de hipótesis que se pueden presentar en este periodo, destacaré dos ejemplos:

a. Que en la legislación se establezcan umbrales de apoyo muy altos para alcanzar una candidatura independiente

b. Que en la legislación se prevean requisitos gravosos u onerosos para registrar una candidatura o constituir un partido político

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

A. SUP-REP-647/2018

a. ¿Qué pasó?

El INE aprobó los lineamientos para verificar el porcentaje de apoyo ciudadano para el registro de candidaturas independientes, en donde estableció, entre otras cosas, que los apoyos debían recabarse a través de una aplicación móvil.[68] Ese acuerdo lo avalamos en el Tribunal Electoral.

Entonces, conforme con la normativa vigente, para poder obtener el registro al cargo de la Presidencia de la República, se debía cumplir con un requisito porcentual de acuerdo con lo siguiente:

- Obtener el apoyo del 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.
- El apoyo se debía obtener, por lo menos, en 17 entidades federativas.
- El apoyo debía de ser de cuando menos el 1% de ciudadanas y ciudadanos que figuraran en la lista nominal de electores en cada una de las 17 Entidades.
- Todo ello, en un plazo de 120 días a partir del día siguiente de la fecha en que se había otorgado la constancia de aspiración.

Con motivo de este procedimiento novedoso para captar apoyos ciudadanos, a 3 personas que aspiraron a contender por la Presidencia de la República, se les inició un procedimiento por el Instituto Nacional Electoral.

Las conductas que se investigaron fueron la presunta violación a la normativa, con motivo de la detección de irregularidades en:

a. La información relativa a los registros de apoyo ciudadano

68 Acuerdo INE/CG 387/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

capturados a favor de las personas aspirantes.

b. Aparente entrega de documentación o información falsa al Instituto Nacional Electoral.

Tabla de referencia:

Aspirante	Simulación	Fotocopia	Total
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	157,074	198,633	355,707
Armando Ríos Piter	811,969	88,183	900,152
Margarita Ester Zavala Gómez Del Campo	430	212,198	212,628

b. ¿Qué se resolvió en el Tribunal Electoral?

Por las conductas advertidas por el INE, en un primer momento, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral impuso diversas multas, sin embargo, cuando en la Sala Superior conocimos del recurso de revisión respectivo, revocamos esa decisión y ordenamos una nueva individualización que constituyera un verdadero efecto disuasivo, porque consideramos que:

- La falta cometida era grave especial.
- La conducta materia de la sanción implicaba un *ilícito* que afectó directamente las bases de la regulación en materia de candidaturas independientes.
- El actuar de las personas sancionadas tuvo por objeto cumplir con un requisito a partir de información que no correspondía con la prevista en el marco legal.
- Se afectaron los datos personales de diversas ciudadanas y ciudadanos al haberse utilizado información de quienes supuestamente ortigaron el apoyo.
- No existió certeza de que la ciudadanía otorgara su apoyo de forma voluntaria.

c. ¿Por qué sirve de ejemplo?

Como podemos observar en este caso, las conductas se desplegaron para tratar de evidenciar que se cumplió con un requisito legal, acudiendo a actos de simulación, consistentes, por un

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

lado, en la entrega de documentos falsos y por otro, no previstos en la normativa, como lo son las copias fotostáticas de las credenciales de elector.

A través de este criterio, ejemplifico cómo determinadas conductas que no constituyen delitos, sí pueden ser ilícitas y configurar un fraude electoral dentro de lo que en el ciclo del proceso electoral se le denomina *pre-proceso*, porque tienen como propósito afectar el debido funcionamiento de la autoridad electoral federal encargada de organizar los comicios y todos los actos previos.

2. Periodo del proceso electoral

En nuestro ordenamiento jurídico, este periodo estaría integrado por las cuatro etapas del proceso electoral entendido en sentido estricto, es decir: preparación de la elección; jornada electoral; resultados y declaraciones de validez de las elecciones y dictamen de validez de la elección.

Con relación a este apartado expondré dos ejemplos:

a. En la etapa de preparación de la elección, durante la precampaña o campaña electoral, puede suceder la compra de espacios publicitarios en medios de comunicación para hacer propaganda electoral fuera de los tiempos autorizados por la legislación, que se pretende encubrir como ejercicio de la libertad de expresión y prensa.

b. En segundo lugar, exhibir propaganda electoral en el periodo de intercampañas.

A. SUP-REP-108/2019

Un claro referente de este tipo de actos se encuentra en el caso comúnmente denominado “Populismo en América Latina”, el cual explico a continuación.

a. ¿Qué pasó?

En el contexto del proceso electoral 2017-2018, específicamente en la etapa de campaña, se denunciaron ante el INE dos temas esenciales:

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

a) Que en diversos medios de transporte público de la ciudad de México se había colocado propaganda a través de la cual se pretendía afectar la imagen de un candidato presidencial.

b) Tanto en televisión abierta como restringida se difundió el programa al que hacían alusión los promocionales referidos.

Después de resolverse diversos recursos, en la Sala Superior consideramos que para estar en condiciones de determinar si había existido una infracción al modelo de comunicación política, debía efectuarse una mayor investigación por parte del INE para conocer quiénes habían contratado la publicidad, los términos en que se hizo y si estaba vinculado algún partido político.

b. ¿Qué se resolvió y porqué es ejemplificativo el caso?

Con motivo de la exitosa investigación realizada por el INE, en el Tribunal advertimos que diversas personas se ampararon en un ejercicio de libertad de periodismo con la finalidad de comunicar un mensaje proselitista electoral disuasivo en perjuicio de uno de los candidatos.

En este apartado, reiterando lo que siempre he sostenido, en México la labor que hacen los periodistas es indispensable para mantener con vida el sistema democrático y por ello deben gozar de la más amplia protección a la libertad de expresión. En eso estoy convencido.

Sin embargo, en el caso no intervinieron periodistas, sino que advertimos que fueron los propios realizadores de la serie que se transmitió en televisión quienes incurrieron en un ilícito al hacer llegar el material a un espacio noticioso que se relacionó, además, con los promocionales en los medios de transporte público.

Esos actos constitutivos de fraude a la ley desplegados por terceras personas ajenas a la etapa de campañas en el proceso electoral transgredieron el modelo de comunicación política porque se influyó negativamente en la contienda al señalar de forma negativa a uno de los candidatos.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

3. Periodo del post-proceso electoral

Finalmente, este periodo puede ser ubicado en nuestro orden legal, inmediatamente después de que concluye formalmente en proceso electoral.

Su finalidad es la realización de un análisis y evaluación del último proceso electoral, a fin de determinar cuáles han de ser las medidas legislativas y administrativas a implementarse para prevenir y combatir de mejor manera aquellas prácticas fraudulentas que pudieran afectar el régimen democrático.

Un ejemplo en relación con este periodo sería:

- Ajustar las normativas internas de los partidos políticos para que se observe invariablemente el principio constitucional de paridad de género tanto horizontal como vertical al momento de postular personas para ocupar cargos de elección popular en los ayuntamientos, congresos y otros órganos, conforme con un modelo de competitividad

Sentencias del TEPJF y Reforma Constitucional de junio

A. *SUP-JDC-12624/2011*

Anteriormente, las mujeres que veían afectado un derecho de militancia por no observarse un principio de igualdad de género, tenían que acudir ante las instancias jurisdiccionales para denunciar actos constitutivos de fraude para que fueran revisados.

Por ejemplo, está el emblemático caso de “las Juanitas”, que conocimos en la Sala Superior en el juicio ciudadano 12624/2011, en donde los partidos políticos inscribían a diversas mujeres para cubrir el requisito de porcentaje de género, pero al ganar la elección, pedían licencia y dejaban, en su lugar, a los suplentes varones.

En la Sala Superior al resolver ese juicio, determinamos entre otras cosas, que las fórmulas tenían que integrarse siempre con propietario(a)-suplente del mismo género.

Esa práctica, sin duda, se enmarca en el contexto de un claro fraude a la ley porque a través de conductas ilícitas, se distorsionó la integración de fórmulas.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

Otro ejemplo lo encontramos en la renovación de órganos de dirección, en donde era común que las mujeres no fueran incluidas para conformarlos.

Ese tema se conoció en el Tribunal al resolver el juicio de la ciudadanía 369/2017, donde determinamos que el principio de autodeterminación de los partidos políticos no podía condicionar la implementación de medidas para que las mujeres participaran en la integración de órganos internos.

Resulta claro que, en este asunto, el fraude deriva de que los partidos políticos, anteponían un reconocimiento de naturaleza constitucional consistente en la autoorganización, para evadir el cumplimiento de integrar con perspectiva de género sus dirigencias.

Sin embargo, todo lo anterior, entre otros muchos casos, deben quedar reducidos en los documentos básicos de los partidos políticos, porque con motivo de la reforma de 6 de junio de este año, la participación de las mujeres en el ámbito público debe ser igual al de los hombres.

Con ello cobra claridad el ejemplo en esta etapa del ciclo electoral, porque una vez concluidos los procesos electorales respectivos, logramos disuadir el fraude en la integración y postulación que permanecía en perjuicio de las mujeres, pues la paridad ya no es una acción afirmativa, sino un principio constitucional de aplicación directa que pone remedio a las prácticas ilícitas discriminatorias.

VI. CONCLUSIONES

Primera. Estoy convencido que una vía efectiva para el fortalecimiento de los mecanismos electorales que evite las prácticas de fraude electoral es la implementación del uso de las tecnologías de la información y comunicación.

Estos avances permiten garantizar la imparcialidad, prontitud e independencia de las instituciones, tribunales y demás entidades responsables de organizar, supervisar y verificar las elecciones a nivel nacional y local.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

Acciones que van desde el fortalecimiento del sistema de registro de electores con elementos biométrico como ya lo tiene el INE; pasando por el mejoramiento de los mecanismos de transmisión de resultados y, por qué no, adoptar la urna electrónica, deben ser los derroteros de nuestros próximos procesos electorales.

Segunda. Uno de los aspectos más complejos tratándose de las prácticas de fraude electoral, es probar plenamente esa condición.

Normalmente, esas prácticas son ocultas y se presentan en condiciones de secrecía y condicionamiento; en lugares cerrados y en un breve espacio de tiempo; por ende, es difícil contar con pruebas directas y eficaces como testimoniales, gráficas o documentales con las cuales acreditar su existencia.

Estamos ante lo que la doctrina del derecho penal denomina ilícitos refractarios a la prueba directa, esto es, aquellos que no pueden probarse mediante medios directos e indudables, por lo que su comprobación solamente puede hacerse a través de pruebas indirectas.

Ciertamente, los ilícitos refractarios a la prueba directa pueden corroborarse cuando se adminiculan los hechos de la denuncia con otros indicios, siempre que no existan pruebas que resten credibilidad a estas presunciones, todo ello valorado en términos de la lógica, la ciencia y la experiencia.

Sería adecuado pensar en adoptar a nivel legal, un modelo probatorio de estas características que facilite demostrar y, en consecuencia, sancionar las modalidades del fraude electoral.

Tercera. Todas las instituciones que tienen a cargo funciones electorales deben contribuir a la construcción de una ciudadanía que abrace la cultura de la legalidad.

Coadyuvar a tejer una ciudadanía orgullosa de su régimen democrático, que sea consciente de que el voto no puede ser un intercambio de dádivas de alguna especie, sino un mandato que se otorga a unos representantes para que gobiernen a su favor y mejores sustancialmente sus condiciones de vida.

Cuarta. Tenemos que avanzar hacia un esquema cada vez más equitativo entre candidaturas independientes y las de partido político.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

Aspectos como las diferencias que existen en las condiciones de participación de unos y otros -los umbrales en los apoyos, el acceso a los recursos públicos y a los tiempos de radio y tv- nos han dejado experiencias que no deberían repetirse en las siguientes elecciones. Pero para ello, necesitamos ajustes en nuestro marco legal para poner una cancha más pareja.

Quinto. Me parece que las instituciones que tienen a cargo funciones electorales deben mejorar los instrumentos jurídicos de comunicación, coordinación y colaboración para combatir estas prácticas, cada una en el ámbito de nuestras atribuciones, a fin de garantizar que nuestras elecciones sean libres y auténticas.

Para ello, se deben suscribir nuevos instrumentos o convenios de colaboración interinstitucional que nos permitan hacer frente de mejor manera a las cada vez más sofisticadas prácticas de fraude electoral.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

VII. BIBLIOGRAFÍA

ACE The Electoral Knowledge Network, Lineamientos Operacionales para la Instrumentación de Asistencia Electoral, 2019, http://aceproject.org/ero-en/topics/electoral-assistance/EC%20UNDP%20Operational%20Guidelines%20-%20Electoral%20Asistance%20-%20Signed.pdf/view.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, Derecho penal electoral, 3a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 231.

GOODWIN-GILL, Guy, "Elecciones libres y justas". Derecho internacional y práctica; Unión Interparlamentaria; Ginebra, Suiza, 1994.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Manual de IDEA Internacional para el Diseño de Administraciones Electorales, http://www.idea.int/publications/emd/index.cfm.

Iniciativa del Grupo Parlamentario Morena, https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/97252

Iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/78705

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Guía para la Instrumentación de Asistencia Electoral, http://www.undp.org/governance/docs/UNDP-Electoral-Assistance-Implementation-Guide.pdf.

PLANAS, Pedro, "El fraude electoral", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, https://www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=2619

Secretaria de Gobernación, "El principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos y el carácter institucional de la propaganda oficial", México, http://www.gobernacion.gob.mx/BlindajeElectoral#cap3

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://tinyurl.com/2prwstep

Senado de la República, "Iniciativas de ciudadanos legisladores", Gaceta LXIV/1SPR-21/97252, México, Miércoles 10 de julio de 2019, https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/97252

Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Iniciativa de la senadora (grupo parlamentario PT)", Proceso legislativo. Exposición de motivos, Gaceta no. LXIV/1PPO-9/83432, México, 2018, http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqric3s4TDwdHxdPXfGHwXlUBu7H7p9kluKmkK6wqrUMnDWQ==

LEHOUCQ, Fabrice, "¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias", Revista Mexicana de Sociología, México, 69, núm. 1, enero-marzo de 2007, pp.01-38.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, España, 2019, http://www.exteriores.gob.es.

MUÑOZ CONDE, F, "Comentarios a la Legislación Penal. Delitos electorales" en M. Bajo Fernández, M (coord), Revista de Derecho Público, México, Edersa, 1983, t. II, p.483.

National Democratic Institute, Washington, 2019, Methological Guide on Electoral Assistance, http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/electoral-support/documents/election-assistance-methodological-guide_en.pd.

NIETO CASTILLO, Santiago y VALDEZ MÉNDEZ, Sandra Fabiola, "Turismo Electoral: diagnóstico y prospectiva", Élites y Democracia, México, 2015, pp.8-12.

DR © 2021. Fiscalía General de la República https://www.gob.mx/fgr
Fiscalía Especializada en Delitos Electorales http://www.fepade.gob.mx/