

Delitos electorales y juicios orales.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Antecedentes. 3. Los Delitos Electorales. 4. La legislación penal aplicable. 5. El proceso penal acusatorio y oral. 6. Fuentes.

1. Introducción

Desde el 18 de junio de 2008, fecha en que se publica el decreto de reforma constitucional en materia penal que trajo como consecuencia la modificación de los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22; 73, fracciones XXI y XXIII; 115, fracción VII; y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se inicia una etapa de grandes cambios en la manera de impartir justicia penal en nuestro país. Apenas el pasado 18 de junio de 2016, el sistema de justicia penal que establece el proceso penal acusatorio y los juicios orales inició su aplicación en el orden federal de gobierno.

Sin embargo, no se trata -la de 2008- de la única reforma constitucional en materia penal sino apenas el inicio de una serie de reformas constitucionales vinculadas a la materia penal, que modifican cuestiones sustantivas y adjetivas en la materia.

La reforma publicada el 4 de mayo de 2009, faculta al Congreso de la Unión para establecer los delitos y faltas contra la Federación y para legislar en materia de secuestro y delincuencia organizada⁸².

Es el caso, también, de la reforma constitucional publicada el 14 de julio de 2011, por virtud de la cual se garantiza a la víctima u ofendido el derecho al resguardo de su identidad y otros datos personales, en caso de que se haya perpetrado en su perjuicio el delito de trata de personas, además de que faculta al Congreso para expedir leyes generales en materia de trata de personas.

⁸² La fuente de esta reforma y las siguientes que se citan es: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Abril 2016*, Secretaría de Gobernación, Dirección General Adjunta del Diario Oficial de la Federación.

La reforma publicada el 25 de junio de 2012 faculta a las autoridades federales para conocer de los delitos contra periodistas que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

La reforma publicada el 8 de octubre de 2013 faculta al Congreso para crear la legislación única en materia procedural penal, y es a la que me referiré de manera principal en este artículo.

La reforma publicada el 10 de febrero de 2014, faculta al Congreso para expedir la ley general de delitos electorales.

La reforma publicada el 27 de mayo de 2015, faculta al Congreso para expedir la ley general que distribuya competencias entre órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. La anoto por la tradicional vinculación entre derecho administrativo sancionador electoral y delitos electorales, aunque ahora solo me refiera a estos últimos.

La reforma del 2 de julio de 2015, faculta al Congreso para expedir legislación en materia de justicia penal para adolescentes, quienes como veremos adelante pueden ser sujetos activos de delitos electorales.

La reforma del 10 de julio de 2015, faculta al Congreso para expedir leyes generales en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Aunque a diferencia de las anteriores, las siguientes reformas que se señalan no están directa o expresamente ligadas a la materia penal o procesal penal, sin embargo tienen sobre ambas efectos indudables; es el caso de las reformas publicadas el 6 y el 10 de junio de 2011 en materia de amparo y en materia de derechos humanos, respectivamente. Cito por lo tanto la afirmación de Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil⁸³ por ser muy ilustrativa:

⁸³ *El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio*, p. IX.

En varias ocasiones formales e informales nos hemos referido como la “tormenta jurídica perfecta” a la interacción entre las reformas constitucionales relativas al proceso penal (18 de junio de 2008), el juicio de amparo (6 de junio de 2011) y el sistema de control constitucional (14 de julio de 2011). El escenario con que todos los juristas de este país despertamos al día siguiente de este último cambio constitucional nos dejó perplejos; y mucho más ante el *amparo penal* en que confluyeron todas estas importantes modificaciones.

La fecha del 14 de julio de 2011 señalada por dichos autores corresponde a la resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del expediente varios 912/2010, respecto del cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco contra México. Los autores ahora citados afirman que dicha resolución “tiene toda la trascendencia de una reforma constitucional”⁸⁴. El impacto de esta resolución en la materia electoral lo analizo en el artículo “Reordenación y consolidación del texto constitucional respecto del control difuso de convencionalidad *ex officio* en materia electoral”⁸⁵, cuya lectura sugiero al lector interesado en explorar el control de convencionalidad.

Hasta aquí enuncio de manera general las reformas sin entrar a su análisis puntual, tratamiento que haré en lo sucesivo cuando sea necesario. Señalo ahora, como dato principal de este artículo, que todas estas modificaciones convencionales, constitucionales, legales y jurisprudenciales –nacionales e interamericanas– impactan también de manera necesaria y directa en las cuestiones electorales y, desde luego, en las penales electorales.

De tal forma que el comienzo cercano -inminente para la fecha previsible de publicación de este artículo- del proceso electoral que se inicia en septiembre de 2017 y tiene su jornada electoral el primer domingo de junio de 2018, obliga a recordar que los delitos electorales, cuya actualización ha sido reciente tanto a

⁸⁴ Ob. cit., en la nota al pie de la página citada anteriormente.

⁸⁵ Revista Quórum Legislativo 116, pp. 123-148.

través de la Ley General de Delitos Electorales⁸⁶ como de las leyes sustantivas penales, serán juzgados a través del nuevo proceso penal acusatorio y oral. Por lo que he considerado oportuno abordar el tema de manera integral así sea en sus aspectos más generales.

2. Antecedentes

La reforma constitucional en materia penal de 2008 sin duda se inscribe en la órbita del garantismo penal cuyos principios (de retributividad, legalidad, necesidad, lesividad, materialidad, culpabilidad, jurisdiccionalidad, acusatorio, de la carga de la prueba y contradictorio), como señala Luigi Ferrajoli:

Fueron elaborados sobre todo por el pensamiento iusnaturalista de los siglos XVII y XVIII, que los concibió como principios políticos, morales o naturales de limitación del poder penal “absoluto”. Y han sido ulteriormente incorporados, más o menos íntegra y rigurosamente, a las constituciones y codificaciones de los ordenamientos desarrollados, convirtiéndose así en principios jurídicos del moderno *estado de derecho*.⁸⁷

En el caso mexicano, el antecedente obligado lo encontramos en el discurso pronunciado por don Venustiano Carranza al entregar su proyecto de Constitución al Congreso Constituyente de 1916-1917:

El procedimiento criminal en México ha sido hasta hoy, con ligerísimas variantes exactamente el mismo que dejó implantado la dominación española, sin que se haya llegado a templar en lo más mínimo su dureza, pues esa parte de la legislación mexicana ha quedado enteramente atrasada, sin que nadie se haya preocupado en mejorarla. Diligencias secretas y procedimientos ocultos de que el reo no debía tener conocimiento, como si no se tratase en ellos de su libertad o de su vida; restricciones del derecho de defensa, impidiendo al mismo reo y a su defensor asistir a la recepción de pruebas en su contra, como si se tratase de actos indiferentes que de ninguna

⁸⁶ Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2014.

⁸⁷ *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, p. 93.

manera podrían afectarlo y, por último, dejar la suerte de los reos casi siempre entregada a las maquinaciones fraudulentas y dolosas de los esribientes, que por pasión o por vil interés alteraban sus propias declaraciones, las de los testigos que deponían en su contra, y aún de los que se presentaban a declarar en su favor.

La ley concede al acusado la facultad de obtener su libertad bajo de fianza durante el curso de su proceso; pero tal facultad quedó siempre sujeta al arbitrio caprichoso de los jueces, quienes podían negar la gracia con sólo decir que tenían temor de que el acusado se fugase y se substrajera a la acción de la justicia.

Finalmente, hasta hoy no se ha expedido ninguna ley que fije, de una manera clara y precisa, la duración máxima de los juicios penales, lo que ha autorizado a los jueces para detener a los acusados, por tiempo mayor del que fija la ley al delito de que se trata, resultando así prisiones injustificadas y enteramente arbitrarias.

A remediar todos esos males tienden las reformas el citado artículo 20.⁸⁸

Es por lo anterior, refrendado en los artículos del texto original de la Constitución de 1917, que Rafael Estrada Michel⁸⁹ sostiene que “parece perfectamente atendible la hipótesis de que los trazos esenciales de la gran reforma procesal acusatoria de junio de 2008 se hallaban configurados, en sus líneas maestras, en el proyecto y concreciones que les fueron noventa años anteriores”.

En opinión de Sergio García Ramírez⁹⁰, el dictamen elaborado en la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2007, es “el documento más interesante para conocer el desarrollo y las razones de la reforma” constitucional de 2008. Al efecto, el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de

⁸⁸ “Discurso de Venustiano Carranza al abrir el Congreso Constituyente sus sesiones, el 1 de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro”, en: *Quórum Legislativo 115, Documentos*, pp. 106 y 107.

⁸⁹ “El debido proceso penal como elemento constitutivo de la República (1914-1917)”, en: *Quórum Legislativo 115, Artículos*, p. 211.

⁹⁰ *La Reforma Penal Constitucional (2007-2008) ¿Democracia o Autoritarismo?*, p. XLIV.

la Cámara de Diputados, con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, describe y resuelve sobre el contenido de las siguientes iniciativas:

- A. Iniciativa presentada por el diputado Jesús de León Tello.
- B. Iniciativa presentada por los diputados César Camacho Quiroz, Felipe Borrego Estrada, Raymundo Cárdenas Hernández y Faustino Javier Estrada González.
- C. Iniciativas presentadas por el diputado César Camacho Quiroz.
- D. Iniciativa presentada por los diputados Javier González Garza, Raymundo Cárdenas Hernández, Ricardo Cantú Garza, Jaime Cervantes Rivera, Alejandro Chanona Burguete y Layda Sansores San Román, y
- E. Iniciativas presentadas por los diputados Javier González Garza, Andrés Lozano Lozano, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Victorio Montalvo Rojas, Francisco Javier Santos Arreola y Miguel Ángel Arellano Pulido.

Por su parte, el Titular del Poder Ejecutivo Federal había presentado una iniciativa en el Senado el 9 de marzo de 2007, en materia de seguridad y justicia, que si bien formalmente no pudo ser dictaminada por la Cámara de Diputados, las Comisiones unidas que dictaminaron como Cámara de origen las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados desde luego que la tuvieron en cuenta para su análisis así como para recoger su espíritu.

Por cuanto al contenido sustancial de las diversas iniciativas mencionadas, así como la presentada el 4 de noviembre de 2003 por el diputado Luis Maldonado Venegas, durante la LIX Legislatura, que por lo tanto formalmente tampoco pudo ser dictaminada, en sus consideraciones el dictamen citado estimó que era evidente que en cuanto a su contenido sustancial, convergían en la idea de que el sistema de justicia penal mexicano había dejado de ser eficaz, por lo que urgía reformarlo de manera integral.⁹¹

⁹¹ El texto íntegro del dictamen citado, así como el de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores de 13 de diciembre de 2007 y de algunas iniciativas, es recogido en García Ramírez, ob. cit., p. 239 y siguientes.

El rasgo más distintivo de la reforma en comento es sin duda la introducción de los juicios orales –aunque, como veremos más adelante, no todo el procedimiento es oral-, con lo cual se sustituye el anterior sistema mixto por uno fundamentalmente acusatorio y oral, en el cual rigen los principios procesales de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, previstos en los artículos 16, 17, 19, 20 y 21 de la Ley Fundamental de la República. Principios a los que, como lo señalan Genaro David Góngora Pimentel y Carlos Enrique Huitrón García⁹², hay que agregar otros principios contenidos de manera implícita: igualdad ante la ley, igualdad entre las partes, juicio previo y debido proceso, presunción de inocencia, prohibición de doble enjuiciamiento e inmediatez.

3. Los delitos electorales

En la introducción de su célebre *Tratado de los Delitos y de las Penas*⁹³, el marqués de Becaria se interroga:

¿Pero cuál es el origen de las penas, y sobre qué está fundado el derecho de castigar? ¿Cuáles pueden ser los castigos que convengan a los diferentes crímenes? ¿Es la pena de muerte verdaderamente útil, necesaria e indispensable para la seguridad y el buen orden de la sociedad? ¿Son justos los tormentos y las torturas? ¿Conducen al objeto que las leyes se proponen? ¿Cuáles son los mejores medios de impedir los delitos? ¿Son las mismas penas igualmente útiles en todos tiempos? ¿Cuál es su influencia sobre las costumbres?

Se trata de una axiología y una metodología aplicable a los delitos electorales y que desde luego, aunque de diferentes maneras, ha sido atendida por el orden jurídico mexicano. Como lo señalo en *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*⁹⁴, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de 1814, siguiendo la tradición impuesta por la Constitución española de Cádiz, reguló ampliamente la cuestión electoral en el propio texto constitucional, e incluso en el

⁹² *La Justicia penal y los juicios orales en México*, p. 62 y siguientes.

⁹³ Editorial Porrúa, p. 5.

⁹⁴ UNAM. Trillas, p. 307.

caso de las juntas electorales de parroquia definió el que se puede afirmar como el primer delito electoral, previsto en el texto de la propia Ley Fundamental, que dieron al naciente país los revolucionarios independentistas que pugnaban por su creación. Por ello que afirma que “La figura de los delitos electorales siempre ha existido en la legislación electoral en nuestro país y, desde luego, para su sanción son aplicables las disposiciones correspondientes de la legislación penal”.

Por su parte, José Luis Vargas Valdés⁹⁵ afirma lo siguiente:

En primer lugar, la regulación de los delitos electorales en nuestro sistema jurídico data de la Constitución de 1814, vigente hasta 1871 con la promulgación de la primera legislación penal: *Código Penal para el Distrito Federal y Territorios de Baja California sobre delitos del fuero común, y toda la República sobre delitos contra la Federación*, también conocido como “Código Penal de Martínez de Castro”. Durante el periodo de aplicación de ambos ordenamientos, las disposiciones en materia electoral regulaban tanto las faltas administrativas como los delitos electorales.

En el periodo comprendido de 1871 y hasta la promulgación de la Constitución de 1917, las leyes electorales conservaron las faltas administrativas, en tanto el Código Penal contenía un capítulo especial para regular los delitos en la materia.

Por otra parte, durante la vigencia del Código Penal de 1929, también denominado “Código Almaraz”, de manera paralela fueron aplicables el catálogo de delitos electorales contenido en el capítulo XI y el correlativo del Código Penal de 1871.

Para el periodo que abarca desde 1929 y hasta 1989, las leyes electorales regularon tanto las faltas administrativas como los delitos electorales.

Es por ello que en el libro citado agrego al respecto que “La reforma electoral de 1989-1990... trajo como consecuencia, entre otras modificaciones normativas, la

⁹⁵ “Retos de la procuración de justicia penal electoral”, publicado en: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (Coordinador), *Temas de Derecho Procesal Electoral*, Tomo II, pp. 745-759.

adición de un título vigésimo cuarto relativo a Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos, al *Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal*.⁹⁶

David Cienfuegos Salgado⁹⁷ recoge de diversos autores las siguientes clasificaciones derivadas de dicho ordenamiento, así como la identificación de los bienes jurídicos tutelados por los tipos delictivos correspondientes. Distingue, por lo tanto, ocho clases de delitos electorales entonces vigentes, atendiendo entre otros elementos al sujeto activo de los mismos:

- Delitos de ciudadanos, es decir, los que pueden ser cometidos por cualquier persona.
- Delitos de ministros de culto religioso.
- Delitos de funcionarios electorales.
- Delitos de funcionarios partidistas y candidatos.
- Delitos de servidores públicos.
- Delitos de diputados y senadores (en rigor, diputados electos o senadores electos).
- Delitos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, y su variante cuando son cometidos por extranjeros.
- Delitos en materia de Registro Federal de Electores.

Por cuanto al bien jurídico protegido en dichos tipos penales, el autor en cita enumera las siguientes propuestas así como quienes las formularon: “la protección de aquellos intereses de la sociedad, de las personas, de los grupos y de las instituciones públicas, que bajo ciertas directrices culturales se consideran superiores y necesarios para la subsistencia estatal” (Jorge Reyes Tayabas); “la organización y realización de los procesos electorales (María de los Ángeles Fromow Rangel); “una función electoral adecuada; el respeto, en un rango de libertad de la expresión de la voluntad popular; la libertad plena del sufragio; el desarrollo normal de los procesos electorales, en cuanto a su transparencia y

⁹⁶ Ob. cit., p. 321.

⁹⁷ *Justicia y Democracia. Apuntes sobre temas electorales*, pp. 125-145.

limpieza; la garantía que se debe dar al secreto del voto emitido y como consecuencia la opción libre por una y otra candidatura que le corresponde dar al ciudadano; en algunos supuestos se considera como bien jurídico dañado las actividades de servidores públicos que desvían fondos, bienes o servicios en beneficio de candidatos o partidos políticos” (Haydeé Hernández Carmona); “tutelar y proteger el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas y republicanas” (Javier Patiño Camarena); el pluralismo político “caracterizado por la convicción de que todo régimen democrático requiere de un marco amplio de libertades que no supone la supresión del otro sino el pleno respeto a la pluralidad y la existencia de alternativas políticas reales, es decir, de un sistema de partidos políticos plural y competitivo, capaz de expresar, articular y representar los intereses y opiniones fundamentales de una sociedad cada vez más compleja y diversa (Jesús Orozco Henríquez).

Como ya lo he señalado en la introducción, la reforma constitucional de 2014 estableció, entre otras innovaciones, la facultad del Congreso de la Unión de expedir una ley general de delitos electorales, la cual fue publicada el 23 de mayo de 2014. Esta Ley General, según lo dispone su artículo 1, es reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución General, en materia de delitos electorales. Es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto, en materia de delitos electorales, establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Además, tiene como finalidad, en general, proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular a que se refiere el artículo 35, fracción VIII de la Constitución.

Las autoridades de la Federación serán competentes para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en la Ley General cuando:

- Sean cometidos durante un proceso electoral federal;
- Se actualice alguna de las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;

- Se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional o en forma contraria, en los términos del Código Penal Federal o de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, o
- El Ministerio Público Federal ejerza la facultad de atracción cuando se actualice algunos de los siguientes supuestos: a) Cuando los delitos del fuero común tengan conexidad con los delitos federales, o b) Cuando el Instituto Nacional Electoral, ejerza su facultad para la organización de algún proceso electoral local, en términos de sus facultades de asunción, atracción o delegación previstas en la Constitución.

El Ministerio Público, en todos los casos, procederá de oficio con el inicio de las investigaciones por los delitos previstos en la Ley General. Tratándose de servidores públicos que los cometan, se les impondrá, además de la sanción correspondiente en el tipo penal de que se trate, la inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, local, municipal o de las Alcaldías de la Ciudad de México, de dos a seis años y, en su caso, la destitución del cargo.

Los delitos en materia electoral están tipificados en el Capítulo II del Título Segundo de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, en los artículos 7 a 20. Propongo, para su análisis, una primera clasificación en función de los sujetos activos del delito de la manera siguiente:

Artículo 7: Cualquier persona;

Artículo 8: Funcionario electoral:

Artículo 9: Funcionario partidista o candidato;

Artículo 10: Personas vinculadas a partidos políticos o agrupaciones políticas que hayan perdido su registro;

Artículo 11: Servidor público;

Artículo 12: **Candidato electo a integrar un órgano colegiado** (Cámara, Asamblea Legislativa o Cabildo);

Artículo 13: **Cualquier persona**;

Artículo 14: **Precandidato, candidato, funcionario partidista u organizador de actos de campaña**;

Artículo 15: **Cualquier persona**;

Artículo 16: **Ministros de culto religioso**;

Artículo 17: **Fedatarios públicos**;

Artículo 18: **Exmagistrados electorales, exconsejeros electorales, exsecretarios ejecutivos o equivalentes de organismos electorales nacionales o locales**;

Artículo 19: **Cualquier persona**;

Artículo 20: **Servidor público**.

Los delitos electorales previstos en la Ley General en cita están vinculados a un espacio temporal de referencia que puede ser: a) cualquier momento dentro o fuera de un proceso electoral o de consulta popular; b) durante un proceso electoral, y c) durante un proceso de consulta popular.

Otra forma de clasificar los delitos electorales previstos en la Ley General puede ser en función de su sanción, de tal manera que tenemos las siguientes:

Artículo 7: **de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años**, pero la sanción se incrementa cuando en determinadas hipótesis se trate de funcionarios electorales (f. IV), integrantes de un organismo de seguridad pública (f. VII), y personas armadas o que porten objetos peligrosos (f. XII y XVI);

Artículo 8: **de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años**;

Artículo 9: **de cien a doscientos días multa y prisión de dos a seis años**;

Artículo 10: **de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años;**

Artículo 11: **de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de dos a nueve años**, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado en la hipótesis prevista en la fracción III;

Artículo 12: **suspensión de derechos políticos hasta por seis años;**

Artículo 13: **de sesenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años**, con incremento de un tercio o más o bien hasta una mitad más de la sanción según diferentes hipótesis previstas en las dos fracciones del propio artículo;

Artículo 14: **prisión de dos a nueve años;**

Artículo 15: **de mil a cinco mil días multa y de cinco a quince años de prisión**, pena que se aumenta hasta en una mitad más en la hipótesis prevista;

Artículos 16 y 17: **de cien hasta quinientos días multa;**

Artículo 18: **de cuatrocientos a ochocientos días multa;**

Artículo 19: **de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años;**

Artículo 20: **de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de dos a nueve años.**

Se desprende de lo expuesto que las sanciones aplicables pueden ser las siguientes: a) multa; b) prisión; c) multa y prisión; d) suspensión de derechos políticos; e) inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y f) destitución del cargo público.

Toda vez que las hipótesis fácticas de las conductas delictivas sancionables son muy diversas y atienden a diferentes tipos de personas y situaciones, pues se trata de catorce artículos con un total de cincuenta y ocho fracciones, es preferible optar por una propuesta genérica del bien jurídico tutelado en los términos que ya han sido anotados. Pero sin dejar de hacer notar que al incluirse tipos delictivos para las consultas populares elevadas a nivel constitucional desde la reforma al artículo 35,

fracción VIII, publicada el 9 de agosto de 2012, la tutela jurídica por vía penal se amplía a este tipo de procesos. Asimismo, que a partir de la reforma constitucional publicada el 9 de agosto de 2012 se reconoce al ciudadano mexicano el derecho de registrar candidaturas independientes ante la autoridad electoral.

4. La legislación penal aplicable

Para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento de los delitos previstos en dicha Ley General son aplicables, en lo conducente, la legislación procesal penal, así como el Libro Primero del Código Penal Federal y las demás disposiciones de carácter nacional en materia penal que expida el Congreso de la Unión.

Al efecto, me refiero a la reforma constitucional publicada con fecha 8 de octubre de 2013, que reformó la fracción XXI del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios;

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

c) La legislación única en materia procedural penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra

periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXII. a XXX. ...

De dicha reforma constitucional se derivan, entre otros, los siguientes nuevos ordenamientos o su actualización:

- Código Penal Federal, publicado en el DOF de 14 de agosto de 1931, última reforma publicada en el DOF de 18 de julio de 2016.
- Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en la segunda sección del Diario Oficial de la Federación el miércoles 5 de marzo de 2014.
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, nueva Ley publicada en el DOF de 14 de junio de 2012, última reforma publicada el 19 de marzo de 2014.
- Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, nueva Ley publicada en el DOF de 29 de diciembre de 2014.
- Ley Nacional de Ejecución Penal, nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016.
- Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, nueva Ley publicada en el DOF de 16 de junio de 2016.

El proceso electoral federal próximo será el primero en el que la administración de justicia por los delitos electorales federales que pudiesen ser cometidos será realizada conforme a la nueva legislación penal aquí señalada, es decir, mediante el proceso penal acusatorio y oral cuando sea el caso. Es por ello, también, que hasta el momento son pocos los criterios jurisprudenciales disponibles y consultables sobre la aplicación de este nuevo marco normativo en materia de delitos electorales. Me limito, por lo tanto, a transcribir la siguiente jurisprudencia

derivada de una acción de inconstitucionalidad y todavía no de la aplicación de estas leyes a casos concretos.

Época: Décima Época; Registro: 2009724; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 21, Agosto de 2015, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: P./J. 20/2015 (10a.); Página: 285

DELITOS ELECTORALES. EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY GENERAL EN ESA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE JUNIO DE 2014, EN TANTO PREVÉ LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL QUE REGULA, RESPETA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, RECONOCIDO EN EL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El precepto constitucional citado reconoce el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal, pues ordena que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, de donde se entiende que corresponde al legislador emitir normas claras y exactas respecto de la conducta a sancionar, así como de su consecuencia jurídica. En ese sentido, el artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2014, en tanto prevé los elementos del tipo penal que regula, respeta aquel derecho fundamental, pues de su lectura se advierte que con claridad prevé los elementos del tipo penal que regula, a saber, el sujeto activo, que corresponde a los ministros de culto religioso o a cualquier persona en el ejercicio del culto religioso; las conductas a sancionar consistentes en presionar el sentido del voto o inducir expresamente al electorado a votar o a abstenerse de votar por un candidato,

partido político o coalición; y como pena o sanción la de 100 hasta 500 días multa.

Acción de inconstitucionalidad 50/2014. Partido de la Revolución Democrática. 8 de septiembre de 2014. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza; votó en contra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. José Ramón Cossío Díaz estuvo ausente durante la toma de esta votación. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por ocho votos, contenidas en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 50/2014, publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 9 de enero de 2015 a las 9:30 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 14, Tomo I, enero de 2015, página 301; y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de enero de 2015.

El Tribunal Pleno, el siete de julio en curso, aprobó, con el número 20/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

5. El proceso penal acusatorio y oral

Me he referido ya al fundamento constitucional del proceso penal acusatorio y oral que para este momento ha sustituido ya en toda la República al anterior sistema

mixto; me referiré ahora a sus elementos básicos que se encuentran en el párrafo primero del artículo 20 constitucional:

El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

El mismo artículo define en tres apartados los principios generales del proceso penal, los derechos de toda persona imputada y los derechos de la víctima o del ofendido, respectivamente. Al efecto, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) regula los procedimientos penales en 490 artículos distribuidos en dos libros, el primero dedicado a las disposiciones generales y dividido a su vez en seis títulos; en tanto que el segundo regula el procedimiento en trece títulos.

En el Libro Segundo del CNPP, conforme a las disposiciones constitucionales, se distinguen tres etapas para el procedimiento ordinario: etapa de investigación – inicial y complementaria-, etapa intermedia y etapa de juicio, a las cuales hay que agregar las etapas de impugnación o recursos y de ejecución de la sentencia.

La investigación inicial empieza con la presentación de la denuncia, querella u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule la imputación; en tanto que la investigación complementaria comprende de la formulación de la imputación hasta que es cerrada la investigación.⁹⁸

La etapa intermedia tiene dos fases, una escrita y otra oral. La primera comprende el escrito de acusación del Ministerio Público y los actos de preparación de la audiencia intermedia; la segunda comprende la audiencia intermedia misma y termina con el dictado de auto de apertura a juicio.⁹⁹

El juicio es la etapa de decisión de las cuestiones esenciales del proceso. Los jueces que hayan intervenido en una etapa anterior a la audiencia de juicio no podrán fungir como Tribunal de enjuiciamiento. Alvarado Martínez y Calvillo Díaz sostienen que

⁹⁸ Consultar: Magistrado Ricardo Paredes Calderón, *La investigación complementaria en el proceso penal acusatorio. La audiencia inicial*.

⁹⁹ Consultar: Magistrado Héctor Lara González, *La etapa intermedia en el proceso penal acusatorio*.

“La Etapa de Juicio es un proceso estructurado a través del cual los hechos y circunstancias relativos a la acusación y defensa son presentados al Tribunal de enjuiciamiento, los medios probatorios son desahogados y sometidos al debate de las partes, las alegaciones de la Fiscalía, del acusador coadyuvante y la defensa son formuladas y, finalmente y con base en ello, el órgano jurisdiccional emite un fallo de absolución o de condena”.¹⁰⁰

Es necesario destacar que el mismo Libro Segundo regula las siguientes soluciones alternas y formas de terminación anticipada del procedimiento: acuerdos reparatorios, suspensión condicional del proceso y procedimiento abreviado. Se trata del “derecho procesal penal transaccional, que busca evitar un procedimiento penal innecesario obteniendo el procesado un beneficio de reducción de la pena mediante una fórmula de acuerdo o de consenso realizado entre el imputado y el Ministerio Público, con la aprobación necesaria del Juez de control”¹⁰¹.

Además de los medios de impugnación o recursos regulados en el propio CNPP, es necesario referirse también a otro medio de defensa respecto del cual Ferrer Mac- Gregor y Sánchez Gil¹⁰² afirman que “contribuye a la máxima eficacia de los derechos fundamentales del inculpado y de la víctima, el juicio de amparo es un apoyo al sistema procesal acusatorio y sus fines últimos, y no un obstáculo a ellos”.

Para concluir esta colaboración, incluyo tres criterios jurisprudenciales muy recientes respecto de datos de prueba en la audiencia inicial, ratificación de la detención decretada en la audiencia inicial y el estándar para dictar auto de vinculación a proceso; criterios que serán útiles en su estrategia de litigación a los abogados de las partes en los casos de delitos electorales.

Época: Décima Época; Registro: 2013822; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la

¹⁰⁰ Consultar: Israel Alvarado Martínez y Gabriel Calvillo Díaz, *La etapa de juicio en el proceso penal acusatorio*.

¹⁰¹ Magistrado Emma Meza Fonseca, *Las soluciones alternas y formas de terminación anticipada en el proceso penal acusatorio*, p. 8.

¹⁰² *El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio*, p. XI.

Federación; Publicación: viernes 03 de marzo de 2017 10:06 h; Materia(s): (Común); Tesis: I.7o.P.69 P (10a.)

DATOS DE PRUEBA EN LA AUDIENCIA INICIAL DEL PROCESO PENAL ACUSATORIO Y ORAL. SU DESECHAMIENTO POR EL JUEZ DE CONTROL, CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN IMPUGNABLE EN AMPARO INDIRECTO.

Para concluir que el desechamiento de los datos de prueba ofrecidos por el imputado y su defensa en la audiencia inicial del proceso penal acusatorio y oral, no afecta directamente un derecho sustantivo del quejoso, se requiere de un análisis acucioso y detallado de las normas jurídicas que integran el proceso penal adversarial, ya que cada etapa es independiente, con consecuencias jurídicas distintas. Por tanto, en su caso, el rechazo de datos de prueba realizado por un Juez de control en la audiencia inicial, ya no podrá ser subsanado o analizado en las otras etapas del proceso (intermedia, de debate oral y recursiva, y de ejecución), precisamente por la independencia de éstas. Por lo que al tratarse del nuevo sistema procesal penal, que se caracteriza por la independencia de las etapas que lo integran, incluso, porque es diverso el juzgador que las conduce y que en cada una de ellas ya no puede considerarse lo desahogado en una previa, no puede afirmarse que las violaciones que se produzcan con los acuerdos reclamados no sean de imposible reparación. Máxime que de alegarse como violación procesal en amparo directo contra la sentencia definitiva, la concesión no podría tener el alcance de considerar lo ocurrido en la etapa de investigación complementaria, pues para la emisión del acto reclamado -que sería la litis en el juicio uníinstancial- sólo se tomaría en cuenta lo acaecido en la audiencia de juicio; de ahí que el desechamiento aludido constituye un acto de imposible reparación impugnable en el juicio de amparo indirecto.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 137/2016. 13 de diciembre de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Lilia Mónica López Benítez. Secretario: Enrique Velázquez Martínez.

Esta tesis se publicó el viernes 03 de marzo de 2017 a las 10:06 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima Época; Registro: 2013941; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Publicación: viernes 10 de marzo de 2017 10:13 h; Materia(s): (Común); Tesis: XV.3o.5 P (10a.)

RATIFICACIÓN DE LA DETENCIÓN DECRETADA EN LA AUDIENCIA INICIAL DENTRO DEL PROCEDIMIENTO PENAL DE CORTE ACUSATORIO Y ORAL. EL AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE POR CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA, SI AL TÉRMINO DE DICHA DILIGENCIA SE DICTA EL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO Y SE RESUELVE LA FASE DE DISCUSIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES.

El juicio de amparo indirecto en el que se reclama la legalidad de la ratificación de la detención decretada en la audiencia inicial dentro del procedimiento penal de corte acusatorio y oral, es improcedente si al término de dicha diligencia, habiéndose llevado a cabo la imputación, se dicta el auto de vinculación a proceso y se resuelve la fase de discusión de medidas cautelares, dado que no es factible emitir un pronunciamiento respecto a ese acto sin afectar las ulteriores situaciones jurídicas creadas con posterioridad, toda vez que, en primer orden, la afectación a la libertad ambulatoria derivada de la detención en flagrancia es sustituida por la imposición de una medida cautelar, además de que una declaratoria en torno a que la detención resultó arbitraria impactaría en el auto de vinculación a proceso, en razón de que los datos de prueba obtenidos directa e inmediatamente con motivo de esa actuación ilegal deben ser excluidos; por consiguiente, en ese supuesto, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XVII del artículo 61 de la Ley de Amparo, al existir un cambio de situación jurídica que hace

imposible analizar las violaciones que se hubieran cometido con motivo de la ratificación de la detención del gobernado. Sin que lo anterior implique una prohibición o impedimento para que la autoridad común, posteriormente, determine que deben excluirse pruebas por derivar de una detención ilegal, pues la calificación de la detención es un pronunciamiento preliminar dictado en la primera fase de la audiencia inicial con base en datos de prueba, es decir, con la mera enunciación realizada de diversos actos de investigación que obran en la carpeta respectiva, procedimiento penal en el que aún no existe una investigación pormenorizada para determinar con base en pruebas la verdad histórica de los hechos; además, en el procedimiento penal acusatorio, el auto de vinculación dictado en esa audiencia tiene por efecto, entre otros, autorizar una investigación judicializada que tiene como fin fundamental el esclarecimiento de los hechos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 305/2016. 8 de diciembre de 2016. Unanimidad de votos.
Ponente: Gerardo Manuel Villar Castillo. Secretario: Juan Manuel García Arreguín.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima Época; Registro: 2013695; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Publicación: viernes 17 de febrero de 2017 10:19 h; Materia(s): (Penal); Tesis: XV.3o.6 P (10a.)

AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. ESTÁNDAR PARA SU DICTADO EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL.

Para dictar un auto de vinculación a proceso en el sistema procesal penal acusatorio y oral, sólo es necesario analizar si existe el hecho considerado por la ley como delito y determinar si los datos de prueba hacen probable la responsabilidad del gobernado en su comisión, el que atendiendo a la

significación que recoge tanto elementos normativos como doctrinales mayormente enfocados al causalismo, excluye un análisis de todos y cada uno de los elementos del tipo penal, dado que lo relevante para el dictado de ese acto procesal no es explicar el fenómeno delictivo en su completitud, sino la constatación de un resultado, lesión o puesta en peligro prohibido por la norma penal, ya que incluso el encuadramiento legal que se propone al solicitar la emisión del auto de vinculación puede variar hasta el alegato de clausura en la etapa de juicio oral. Por ende, el estándar que debe existir para la vinculación a proceso no es el de realizar un análisis exhaustivo de los elementos del delito (conducta, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad), sino que debe partirse de la normalización del procedimiento de investigación judicializada privilegiando su apertura, pues la finalidad del proceso penal es el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente y procurar que el culpable no quede impune, para asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, lo cual se logra dando cabida a una verdadera investigación, donde los indicios den cuenta aproximada de la transformación del mundo con motivo de la conducta desplegada por el ser humano para verificar si existe un desvalor de la norma prohibitiva. Sin embargo, cuando se advierta una causa de exclusión del delito, el Juez debe declararla de oficio, porque en cualquier fase del procedimiento penal debe verificarse si se actualizan, tal como lo prevé el artículo 17 del Código Penal Federal, al disponer que las causas de exclusión del delito se investigarán y resolverán de oficio o a petición de parte, en cualquier estado del procedimiento; mientras que si es alegada por la defensa, para su verificación, es necesario atender a que se impone al procesado la carga probatoria respecto a la causa de exclusión del delito que se haga valer, por implicar una afirmación que corresponde probar a quien la sostiene patente y plenamente.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 305/2016. 8 de diciembre de 2016. Unanimidad de votos.

Ponente: Gerardo Manuel Villar Castillo. Secretario: Juan Manuel García Arreguín.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de febrero de 2017 a las 10:19 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

6. Fuentes

Alvarado Martínez, Israel, Calvillo Díaz, Gabriel, ***La etapa de juicio en el proceso penal acusatorio***, Wolters Kluwer, Colección Temas Selectos, José Ramón Cossío, Ministro, Director/Coordinador, Segunda edición: enero 2017, España.

Beccaria, ***Tratado de los Delitos y de las Penas***, Editorial Porrúa, 18^a edición, Tercera reimpresión, Tomada de la 14^a edición facsimilar, México 2014.

Benavente Chorres, Hesbert, Hidalgo Murillo, José Daniel, ***Código Nacional de Procedimientos Penales Comentado. Guía práctica, comentarios, doctrina, jurisprudencia y formularios. Práctica procesal penal desde el sistema acusatorio en México***, Editorial Flores, Segunda edición, México 2015, Primera reimpresión de la segunda edición 2016.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, ***Nuevo Derecho Electoral Mexicano***, UNAM, IIJ, Editorial Trillas, México 2014.

..... (Coordinador), ***Temas de Derecho Procesal Electoral***, Tomos I, II y III, Secretaría de Gobernación, México 2010, 2011 y 2012, respectivamente.

Cienfuegos Salgado, David, ***Justicia y Democracia. Apuntes sobre temas electorales, Prólogo Rafael Estrada Michel***, Centro de Estudios de Derecho Estatal y Municipal, Universidad Autónoma de Chiapas, El Colegio de Guerrero, México 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Abril 2016, Secretaría de Gobernación, Dirección General Adjunta del Diario Oficial de la Federación, México.

Compendio Legislación Nacional Electoral, INE, FEPADE, UNAM, IIJ, TEPJF, México 2014.

Ferrajoli, Luigi, **Derecho y razón. Teoría del garantismo penal, Prólogo de Norberto Bobbio**, Editorial Trotta, Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Novena edición, Madrid 2009.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Sánchez Gil, Rubén, **El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio**, UNAM, IIJ, IFPPGJDF, Colección Juicios Orales, México 2015.

García Ramírez, Sergio, **La Reforma Penal Constitucional (2007-2008) ¿Democracia o Autoritarismo?**, Editorial Porrúa, Cuarta edición, México 2010.

Góngora Pimentel, Genaro David, Huitrón García, Carlos Enrique, **La justicia penal y los juicios orales en México**, Editorial Porrúa, México 2016.

Lara González, Héctor, Magistrado, **La etapa intermedia en el proceso penal acusatorio**, Wolters Kluwer, Colección Temas Selectos, José Ramón Cossío, Ministro, Director/Coordinador, Segunda edición: enero 2017, España.

Meza Fonseca, Emma, Magistrado, **Las soluciones alternas y formas de terminación anticipada en el proceso penal acusatorio**, Wolters Kluwer, Colección Temas Selectos, José Ramón Cossío, Ministro, Director/Coordinador, Segunda edición: enero 2017, España.

Paredes Calderón, Ricardo, Magistrado, **La investigación complementaria en el proceso penal acusatorio. La audiencia inicial**, Wolters Kluwer, Colección Temas Selectos, José Ramón Cossío, Ministro, Director/Coordinador, Segunda edición: enero 2017, España.

Revista Quórum Legislativo 115, La Constitución de 1917: Revolución y nuevo orden jurídico. Documentos, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, julio 2015.

Revista Quórum Legislativo 115, La Constitución de 1917: Revolución y nuevo orden jurídico. Artículos, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, julio 2015.

Revista Quórum Legislativo 116, Revista del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, julio 2016.