

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede México

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

**Políticas públicas hacia un nuevo diseño institucional de la Procuración
de Justicia Penal Electoral en México**

Arely Gómez González

Directores: Dr. Eduardo Villarreal y Dr. José del Tronco

Tesis para optar al grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas

Tercera promoción, 2008-2009

Febrero, 2011

Resumen: En un enfoque de políticas públicas dirigido a un nuevo diseño institucional de la procuración de justicia penal electoral en México mediante un análisis comparado del diseño institucional de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y las instancias de procuración penal electoral en las entidades federativas mexicanas se resalta la necesidad de contar, tanto en el ámbito federal como en el local, con órganos de procuración de justicia penal electoral que reúnan las características de especialización, nivel jerárquico, autonomía técnica y permanencia. Ello implica que cuenten con atribuciones en materia de prevención, investigación y persecución de delitos electorales; que cumplan con tales atribuciones de manera especializada, lo que implica también la profesionalización de sus integrantes; que tengan un nivel jerárquico de subprocuradurías, que junto con la característica de autonomía técnica, se constituyan como garantías formales de su funcionamiento independiente y, además, que su existencia sea permanente.

Palabras clave: Justicia penal electora, democracia, elecciones, delitos electorales, fiscalía, atribuciones, especialización, nivel jerárquico, autonomía técnica, permanencia.

ÍNDICE

Introducción 5

CAPÍTULO PRIMERO. Procuración de Justicia Penal Electoral en México 13

1.1. Ámbito Federal: la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales 15

- 1.1.1. Antecedentes 20
- 1.1.2. Características 20
 - 1.1.2.1. Especialización 26
 - 1.1.2.2. Nivel de subprocuraduría 27
 - 1.1.2.3. Autonomía técnica 27
 - 1.1.2.4. Permanencia 27
- 1.1.3. Estructura 28
- 1.1.4. Atribuciones 28

1.2. Ámbito Local, algunos casos: la Procuración de Justicia Penal Electoral en Chiapas, Coahuila, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Hidalgo, Yucatán, Estado de México, Guanajuato, Veracruz, Aguascalientes, el Distrito Federal y los otros estados. 30

- 1.2.1. Fiscalías 31
 - 1.2.1.1. Chiapas 31
 - 1.2.1.2. Coahuila 32
 - 1.2.1.3. Guerrero 32
 - 1.2.1.4. Oaxaca 34
 - 1.2.1.5. San Luis Potosí 34
 - 1.2.1.6. Tabasco 35
 - 1.2.1.7. Tamaulipas 36
- 1.2.2. Subprocuradurías 29
 - 1.2.2.1. Hidalgo 29
 - 1.2.2.2. Yucatán 30
- 1.2.3. Coordinaciones 39
 - 1.2.3.1. Estado de México 39
 - 1.2.3.2. Guanajuato 41
 - 1.2.3.3. Veracruz 42

1.2.4. Agencias del Ministerio Público 43

1.2.4.1. Aguascalientes 43

1.2.4.2. Nuevo León 43

1.2.5. El caso del Distrito Federal 44

1.2.6. Otros estados 45

CAPÍTULO SEGUNDO. El enfoque de política pública hacia un nuevo diseño institucional de la Procuración de Justicia Penal Electoral en México 46

2.1. Políticas públicas comparadas. Análisis comparativo del diseño institucional de la procuración de justicia penal electoral en el ámbito federal mexicano y en el de las entidades federativas 48

2.1.1. Atribuciones 53

2.1.2. Especialización 54

2.1.3. Nivel jerárquico 56

2.1.4. Autonomía técnica 58

2.1.5. Permanencia 59

2.1.6. Análisis integral 61

2.2. Hacia un nuevo diseño institucional de procuración de justicia penal electoral en México. 63

2.2.1. Surgimiento y percepción del problema 64

2.2.2. Formación de la agenda. Agenda pública y de gobierno. 71

CAPÍTULO TERCERO. Recomendaciones de política pública para un nuevo diseño de la procuración de justicia penal electoral en México 76

Conclusiones 84

Fuentes consultadas 89

INTRODUCCIÓN

El estudio que se desarrolla está inmerso en la temática general de la materia electoral, que encuentra sustento en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*, en la que se establece que “*La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste*” (artículo 39). Según se ordena en el propio texto constitucional, el pueblo ha determinado “*constituirse en una República representativa, democrática, federal*” (artículo 40) que “*ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión¹, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores*” (artículo 41).

En el párrafo segundo del artículo 41 constitucional, se establece que: “*La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...*”; es decir, mediante el voto de los ciudadanos se elige cada seis años al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a los 128 integrantes de la Cámara de Senadores y, cada tres años, a los 500 miembros de la Cámara de Diputados. El voto sintetiza el ejercicio de la soberanía popular.

En el ámbito de los 31 Estados de la federación, con base en el artículo 116 de la *Constitución* federal, se llevan a cabo elecciones para la renovación de los depositarios del poder público en los órganos ejecutivo (Gobernador del Estado) y legislativo (diputados al Congreso del Estado), y para los Ayuntamientos.

Conforme a la fracción IV del párrafo segundo del citado artículo 116 los principios y normas que deberán seguirse en materia electoral en los Estados de la

¹ Los Poderes de la Unión son en términos del artículo 49 de la Carta Magna, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

República son: que se garantizará que las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; asimismo, que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; también, que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. De particular interés en la materia del presente análisis, se ordena que se tipifiquen los delitos en materia electoral (inciso *n*).

En el caso del Distrito Federal, se establece el correspondiente proceso comicial para la elección de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales, que deberá regirse en cuanto resulten aplicables, por los principios y reglas de la referida fracción IV del artículo 116, conforme a lo establecido en el artículo 122, párrafo sexto, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la propia *Constitución*.

En el proceso electoral federal intervienen las instituciones electorales en este ámbito: al *Instituto Federal Electoral* le corresponde, en términos generales, la organización de las elecciones federales; el *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* se encarga *grosso modo* de resolver los conflictos que surgen con motivo de las elecciones y, la *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales* es el órgano de la Procuraduría General de la República, responsable de atender de manera especializada y profesional lo relativo a los delitos electorales federales. Los tres entes intervienen, con distintas facultades, en las elecciones federales y locales.

De manera similar al ámbito federal, en las treinta y dos entidades federativas del país se encuentran, si bien con diversas denominaciones, los institutos electorales locales, los órganos jurisdiccionales encargados de resolver los litigios en materia electoral. Asimismo, por lo que se refiere a la investigación, persecución y prevención de delitos electorales, en quince entidades federativas se han creado órganos específicos de procuración de justicia en materia penal electoral, dejándose esta atribución en los

diecisiete estados restantes, al órgano genérico de procuración de justicia en el Estado, que en algunas ocasiones comisionan a una agencia del Ministerio Público para tal efecto.

En nuestro país, los delitos electorales han estado contenidos en diversidad de ordenamientos jurídicos hasta su incorporación en el actual Código Penal Federal y, debe precisarse que tanto en el ámbito federal, como en el local que corresponde a cada uno de los Estados de la República y al Distrito Federal existe regulación jurídica respecto de los delitos electorales.

La protección que se pretende mediante las normas del Derecho Penal Electoral, a partir de la prevención y sanción de conductas nocivas para la sociedad en el marco de las elecciones de representantes populares es muy amplia. Se busca garantizar valores fundamentales para la democracia mandatados por nuestra Constitución, tales como los señalados por el párrafo segundo del artículo 41 que ordena: *“La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas”*; o bien, lo establecido líneas adelante en la base primera, párrafo segundo, donde se establece que el *sufragio* debe ser *universal, libre, secreto y directo*. De esta forma, la equidad en la contienda y la libertad al sufragar son, entre otros, dos valores fundamentales.

El desarrollo del presente estudio está motivado en la necesidad del análisis del diseño de procuración de justicia penal electoral en México, a partir de la problemática que desde un inicio se ha percibido, relativa, precisamente, a la falta de uniformidad en el actual diseño institucional de procuración de justicia en esta materia. Esto lleva a la necesidad de dar respuesta a la que se ha formulado como pregunta de investigación: *¿cómo se combate institucionalmente el delito electoral en México desde el punto de vista de su sanción penal?*

En consecuencia, dados los elementos para el análisis referido, el mismo se hará enmarcado en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, en cuanto permiten

acercarse al conocimiento de las relaciones que se establecen entre los distintos órdenes de gobierno (particularmente, respecto de la forma federal del régimen jurídico político del país), al considerarse que las políticas públicas no pueden prescindir del análisis del quehacer gubernamental y particularmente de la estructura institucional de los países, su funcionamiento y organización como elementos que se traducen en importantes variables a considerar en el resultado e impacto de cualquier política pública encaminada a atender las situaciones consideradas como problemáticas por la sociedad.

Se toma en cuenta también para determinar el referido marco, que la ley juega un papel intergubernamental en la medida en que determina el ámbito de actuación de los gobiernos, en el caso concreto permitirá conocer, comparar y analizar la actuación del gobierno federal así como el de las entidades federativas, en cuanto se refiere a los respectivos órganos de procuración de justicia penal en materia electoral. Lo anterior se vincula también al tema de la subsidiariedad, es decir, al grado de responsabilidad que conforme al federalismo mexicano corresponde a cada ámbito de competencia.

Conforme a lo expuesto en los párrafos precedentes, desde este momento se precisa que el análisis que se llevará a cabo será uno formal, es decir, en términos de Agranoff (1992: 191) será respecto de *leyes y marcos legales*, al referirse al ámbito de actuación de los distintos gobiernos, sólo respecto del diseño institucional del órgano de procuración de justicia penal electoral en sí.

Para una mejor comprensión, puede señalarse que al hacer referencia al “*diseño institucional*” se quiere aludir, desde un punto de vista formal, al conjunto de preceptos vinculados entre sí para imprimir o modificar la aplicabilidad de una institución, es decir, “*el diseño institucional establece cómo operan y se interpretan las instituciones, ya que determina cómo éstas se interrelacionan para producir un significado o efecto específico*.” (Huerta, 2000: 1103).

Al seguir esta línea de pensamiento, un nuevo diseño institucional implicará “*un procedimiento que modifica la operatividad y significado de una o varias instituciones*”

de conformidad con un criterio prevaleciente en el modelo vigente y que responde a diversas razones de oportunidad” (Huerta, 2000: 1107).

Se considera pertinente destacar que el tema de los delitos electorales y particularmente lo que se refiere a la procuración de justicia penal electoral, ha cobrado importancia en tiempo relativamente reciente, esto es a partir de 1994, al ser creada la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales. Esta situación se ha reflejado también en las limitadas fuentes de consulta especializadas en la materia, la que en su mayoría se ha enfocado al estudio particular de los delitos electorales², siendo prácticamente inexistente, en cuanto se refiere a un análisis sistemático de la estructura funcional de la procuración de justicia penal electoral en México, como el que ahora se presenta. Huelga decir que esta circunstancia brinda especial oportunidad al esfuerzo de investigación que se presenta en este trabajo.

Por otra parte, es importante precisar que el referido análisis no llega hasta otros elementos de destacada importancia en el ámbito de las políticas públicas tales como la eficacia y eficiencia de los referidos órganos en el desempeño de sus atribuciones.

El trabajo se presenta en tres capítulos, el primero de los cuales intitulado “Procuración de Justicia Penal Electoral en México”, corresponde a la revisión análisis de los diversos ordenamientos jurídicos en los que se encuentra el fundamento del diseño de los órganos específicos de procuración de justicia en la referida materia tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas en las que han sido creados. En el caso de la Fiscalía federal se hace referencia a sus antecedentes así como a las características que han inspirado su diseño. Existe además referencia genérica a la

² Al respecto podrían señalarse a manera de ejemplo las obras siguientes: GONZÁLEZ DE LA VEGA, René (2001), *Derecho Penal Electoral*, Editorial Porrúa, México; LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo (2004), *Delitos en Particular*, Tomo IV, Editorial Porrúa, México; REYES TAYABAS, Jorge (1994), *Análisis de los delitos electorales y criterios aplicativos*, Ediciones de la Procuraduría General de la República, México; ZAMORA JIMÉNEZ, Arturo (2000), *Delitos Electorales*, Ángel Editor, México. Inclusive en estudios de Derecho Electoral comparado puede apreciarse el análisis hacia los delitos electorales y no hacia el órgano de procuración de justicia penal electoral: FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco y José Fernando OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO (2007) "Delitos y faltas electorales", en NOHLEN, Dieter *et. al* (comp.) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, IIDH / Universidad de Heidelberg / International IDEA / TEPJF / IFE / FCE, México.

situación prevaleciente en los estados en los que no han sido instituidos los referidos órganos específicos. Con lo anterior, se abarcan los treinta y un estados y el Distrito Federal.

El segundo capítulo, que se ha titulado “Enfoque de políticas públicas: hacia un nuevo diseño institucional de la Procuración de Justicia Penal en México”, tiene como objeto el análisis de la situación actual del diseño institucional de los órganos de procuración de justicia en materia de delitos electorales, a partir de la característica del referido enfoque de políticas, cuya finalidad es la solución de problemas, al centrar la atención en problemas públicos y valorar la factibilidad de la intervención gubernamental.

De esta forma, se parte del análisis comparativo con relación a los referidos órganos en materia de procuración de justicia penal electoral tanto en ámbito federal como de las treinta y dos entidades federativas. Lo siguiente será, a partir del modelo del ciclo de las políticas públicas tratar de acercarse, dentro de las etapas del mismo, sólo a la fases de surgimiento y percepción del problema público en el caso concreto, que requiere de atención gubernamental.

Finalmente, por lo que se refiere al tercer capítulo, la finalidad es, a partir de los dos previos, formular algunas recomendaciones de política pública como propuestas de solución a la problemática de falta de uniformidad en el actual diseño institucional de procuración de justicia penal electoral.

Como puede deducirse desde este momento, será objeto de este análisis la problemática relativa a la falta de uniformidad respecto del diseño de la procuración de justicia en materia penal electoral en México, particularmente en cuanto se refiere a las treinta y dos entidades federativas.

Ante ello, resulta pertinente formular la pregunta: ¿cómo se combate institucionalmente el delito electoral en México?, lo que conducirá a conocer y comparar

el actual diseño institucional de la procuración de justicia penal electoral en México tanto en el ámbito federal, a través de la *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*, como en el de las entidades federativas, a partir del análisis de los específicos órganos con tal función en los Estados de Chiapas, Coahuila, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Hidalgo, Yucatán, México, Guanajuato, Veracruz, Aguascalientes, así como en el Distrito Federal, con la referencia genérica a las restantes diecisiete entidades que no cuentan con específico órgano en la materia.

Conforme a lo referido en el párrafo anterior, se hará la revisión, en el ámbito federal, de los correspondientes preceptos de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* y de su *Reglamento*. En el caso de las entidades federativas se revisará la respectiva *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia* de los estados de Aguascalientes, Chiapas, San Luis Potosí, Yucatán (así como el respectivo *Reglamento de la Ley*) y Guerrero, caso este último en el que se hará mención a las disposiciones relativas de su *Constitución Política*.

También será parte del análisis normativo la respectiva *Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado* en los casos de Hidalgo, Oaxaca y Tamaulipas, en esta entidad se hará mención además de las disposiciones concretas en la materia de estudio, previstas en su *Constitución Política*. Asimismo, serán objeto de revisión los artículos correspondientes del *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado* en los casos de Tabasco y Veracruz.

Con relación a los estados de Coahuila, Guanajuato, México y Nuevo León, la mención normativa corresponderá al respectivo *Acuerdo* de creación del órgano de procuración de justicia penal electoral en cada entidad. Por lo que se refiere al Distrito Federal, además de los preceptos del *Estatuto de Gobierno* de esta entidad federativa, también se analizará el *Acuerdo A/004/09* emitido por el Procurador General de Justicia.

El estudio se realizará sólo respecto del diseño institucional formal, analizando únicamente el marco normativo que ha creado los multicitados órganos y les atribuye

competencia en materia de procuración de justicia penal electoral, es decir, las facultades en materia de investigación y persecución de tales delitos, así como las correspondientes a la prevención de los mismos.

Los ordenamientos jurídicos mencionados se analizarán en función de las características que, a partir de los mismos, pueden deducirse respecto del respectivo órgano de procuración de justicia, conforme a lo cual se obtienen cinco criterios: las Atribuciones, la Especialización, el Nivel Jerárquico, la Autonomía Técnica y la Permanencia. De esta forma el análisis comparativo a realizar en las diversas entidades federativas será en razón de la existencia formal de tales características en los respectivos órganos de justicia penal electoral, en atención a que conforme se explica, el cumplimiento o no de las mismas, permitiría garantizar –cuando menos desde un punto de vista formal- un adecuado funcionamiento de los aludidos órganos.

Se precisa desde ahora que no llegará este análisis formal a elementos también de destacada importancia en el ámbito de las políticas públicas, tales como la eficacia y eficiencia de los referidos órganos en el desempeño de sus funciones. Asimismo, cabe advertir que en este trabajo no se abordarán aspectos de análisis económico sobre el impacto de las temáticas en estudio, sino únicamente se planteará un análisis cualitativo de los precitados diseños institucionales con base en el enfoque de políticas públicas comparadas entre la normatividad federal y de las entidades federativas.

Expuesto lo vertido en esta introducción se acude ahora al lector y a su visión crítica para exponerle las reflexiones comprendidas en las páginas siguientes.

CAPÍTULO PRIMERO

Procuración de Justicia Penal Electoral en México

El sistema electoral mexicano se encuentra desde hace algunos años en constante transición, en gran medida por la propia transformación democrática que ha tenido lugar en la sociedad mexicana. Si bien han existido leyes electorales prácticamente desde el inicio de la vida independiente de México, la materia electoral ha cobrado especial relevancia y un mayor desarrollo a partir de los sucesos vinculados a la elección presidencial de 1988, acontecimiento de la realidad nacional a partir del cual se inicia una etapa en la que surgen o se perfeccionan instituciones como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral, encargados respectivamente de la organización y resolución de los conflictos vinculados a la organización y calificación de las elecciones.

En el ámbito electoral hay susceptibilidad también de comisión de conductas ilícitas de tal gravedad que el legislador de diversas épocas ha considerado la necesidad de aplicar la *ultima ratio* del Estado, es decir el establecimiento de sanciones en normas penales, cuando por otros medios no es posible ya inhibir la existencia de tales conductas dañosas. Así, la importancia de la materia penal electoral y de la procuración de justicia en tal rubro, ha cobrado particular relevancia desde 1994, con la creación de una Fiscalía encargada de manera especial de la investigación y prevención de delitos electorales, como parte de la estructura de la Procuraduría General de la República.

La procuración de justicia es la actividad desarrollada por los órganos del Estado que tienen encomendada la función esencial del Ministerio Público, mismos que como parte de sus funciones sustantivas tienen encomendado lo relativo a la investigación y persecución de delitos electorales³, así como lo que concierne a su prevención.

³ Los *delitos electorales* pueden ser definidos como las conductas que describe y sanciona el respectivo Código Penal (Federal o de las entidades federativas), que lesionan o ponen en peligro la función electoral

El estudio que ahora inicia se enmarca en ámbito de las relaciones intergubernamentales, al considerarse que las políticas públicas no pueden prescindir del análisis del quehacer gubernamental, para atender las situaciones consideradas como problemáticas por la sociedad, porque *“la estructura institucional de los países, su funcionamiento y organización (ya sea federal o unitario), son importantes variables a considerar en el resultado e impacto de cualquier política pública”* (FLACSO, 2008: 1).

Precisamente, una de las dos dimensiones del concepto de relaciones intergubernamentales, conforme al punto de José Luis Méndez, en el Estudio Introdutorio de la obra de Deil Wright (1997: 8 y 9), al hacer *“referencia a las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno... con cierta autonomía”*, conduce ya a la idea de federalismo, que según Rowland (2000: 7) *“se puede entender como una respuesta organizacional a los problemas comunes de operación y mantenimiento del gobierno”*.

De esta forma, el estudio de las Relaciones Intergubernamentales no puede ser entendido sin reconocer su cercana relación con los asuntos y problemáticas relacionadas con el federalismo como concluyen Martínez y Méndez (1997: 27), quienes además señalan que:

La cercanía de sus objetos de estudio, el federalismo dedicado a definir las relaciones entre un gobierno central y los gobiernos estatales soberanos y autónomos, y las RIG's dedicadas a estudiar los patrones a través de los cuáles se da movimiento a las estructuras jurídico-políticas, nos obliga a considerarlos como conceptos complementarios e incluyentes...

En esta línea de pensamiento, las relaciones intergubernamentales implican por tanto *“entender el conjunto de acciones e interacciones entre diversos niveles, poderes y actores del gobierno; en abstracto entre agentes de la acción gubernamental.*

y las instituciones democráticas y republicanas de representación política y, de forma específica, el sufragio en cualquiera de sus características.

(FLACSO, 2008: 7), precisándose además que *“una de las modalidades para la organización de estructuras de poder y jerarquías de organización política es el federalismo”*.

Debe recordarse, según refiere Cabrero (2007: 7) que el *“modelo federal permite conservar importantes espacios de autonomía entre los miembros que lo componen, pero a la vez otorga a un ente integrador la función de orientación del sistema en su conjunto”*, lo que implica la formación de una unidad estable en la que sus integrantes asumen el compromiso de cumplir con las decisiones asumidas por la federación, siempre y cuando conserven ámbitos determinados de autonomía.

En congruencia con lo establecido en el párrafo previo, puede señalarse siguiendo a Agranoff (1992: 191) que *“en el marco de la acción pública la ley juega un papel intergubernamental en la medida en que determina el ámbito de actuación de los gobiernos al establecer lo que éstos pueden o no hacer, así como las circunstancias en que se desenvuelven las actividades de sus organizaciones”*.

Así las cosas, en función del federalismo mexicano, se han establecido un ámbito competencial para la federación y otro para cada uno de los estados de la República así como para el Distrito Federal.

En términos generales, debe precisarse que conforme a lo establecido en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*, en el artículo 39, *“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste... Así las cosas, según se ordena en el propio texto constitucional, el pueblo ha determinado “constituirse en una República representativa, democrática, federal” (artículo 40 CPEUM)*. Se establece además:

Artículo 41. *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente*

establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

(...)

Los Poderes de la Unión, a través de los que se ha establecido que el pueblo ejerce su soberanía, son en términos del artículo 49 de la Constitución, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. El Poder Legislativo federal se deposita en un Congreso General que se compone de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados se integra por 500 miembros que se renuevan en su totalidad cada tres años; 300 se eligen por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional. La Cámara de Senadores se conforma con 128 integrantes que se eligen cada seis años, 96 conforme a las reglas de mayoría relativa y 32 por el principio de representación proporcional (*artículos 51 y 52, CPEUM*).

El Poder Ejecutivo federal se deposita en un solo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (*artículo 80, CPEUM*), que se elige cada seis años. El Poder Judicial federal, se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito (*artículo 94, CPEUM*).

En el ámbito de los 31 Estados de la federación, se llevan a cabo elecciones para la renovación de los depositarios del poder público en los órganos ejecutivo (Gobernador del Estado) y legislativo (diputados al Congreso del Estado), y para los Ayuntamientos, en atención a que, según se establece en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 116. *El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.*

Por lo que se refiere al Distrito Federal, conforme al artículo 122 de la Constitución federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, por lo que son autoridades locales la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia de la referida entidad federativa. Existen también los titulares de los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Por otra parte, al señalar las implicaciones políticas del federalismo, es decir, al hacer referencia al modo que la sociedad decide resolver los problemas y los retos que conlleva, Cabrero (2007: 24) sostiene que uno de los aspectos a considerar se refiere a los sistemas electorales, pues al contar con autonomía *“cada una de las partes de un estado federal podrá tener un sistema electoral con variantes en relación a sus elecciones regionales o locales”*.

Al respecto, debe precisarse que en el párrafo segundo del artículo 41 constitucional, se establece que: *“La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...”*, es decir, mediante el voto de los ciudadanos, se elige cada seis años al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a los integrantes de la Cámara de Senadores y, cada tres años, a los miembros de la Cámara de Diputados. De esta forma, el voto sintetiza el ejercicio de la soberanía popular.

Conforme a la fracción IV del párrafo segundo del artículo 116 de la Constitución federal, entre los principios y normas que deberán seguirse en materia electoral en los Estados de la República, puede señalarse que se garantizará que las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; asimismo, que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; también, que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en

la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones⁴. De particular interés en la materia del presente análisis, se ordena que:

*n) Se tipifiquen los delitos... en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.
(...)*

Ahora bien, en el caso del Distrito Federal, se establece el correspondiente proceso comicial para la elección de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales, que deberá regirse en cuanto resulten aplicables, por los principios y reglas de la referida fracción IV del artículo 116, conforme a lo establecido en el artículo 122, párrafo sexto, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la propia *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Establecido este marco con relación a lo que puede denominarse como federalismo electoral, debe también mencionarse que en el proceso electoral federal intervienen las instituciones electorales en este ámbito: el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Al *Instituto Federal Electoral* le corresponde, en términos generales, la organización de las elecciones federales; el *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* se encarga *grosso modo* de resolver los conflictos que surgen con motivo de las elecciones y, la *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales* es el órgano de la Procuraduría General de la República, responsable de atender de manera especializada y profesional lo relativo a los delitos electorales federales. Los tres entes intervienen, con distintas facultades, en las elecciones federales y locales.

De manera similar al ámbito federal, en las treinta y dos entidades federativas del país se encuentran, si bien con diversas denominaciones, los institutos electorales locales, los órganos jurisdiccionales encargados de resolver los litigios en materia electoral. Asimismo, por lo que se refiere a la investigación, persecución y prevención

⁴ Estos principios son coincidentes con los establecidos en las bases I y V del artículo 41 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

de delitos electorales, a partir del diseño federal del régimen político mexicano, conforme a los artículos constitucionales: 73 fracción XXI, 102, 116, 122, apartado C, inciso *h*, y 124, se fundamenta la existencia de delitos del orden federal y delitos del orden local, por lo que se refiere a estos últimos, inclusive, en quince entidades federativas se han creado órganos específicos de procuración de justicia en materia penal electoral, dejándose en los diecisiete estados restantes el desempeño de tal función, al órgano genérico de procuración de justicia en el Estado.

De esta forma, se prevé un sistema de justicia electoral integrado con diversos medios, con la finalidad que los actos y las resoluciones en materia electoral cumplan con los principios rectores de la función electoral y en términos generales, sean emitidos conforme a Derecho.

Como otra de las implicaciones políticas del modelo federal, Cabrero (2007: 22) señala que la pluralidad que caracteriza a los regímenes federales no está exenta de complejidad, a partir de lo cual surge el reto de cómo tomar decisiones cuando intervienen diversos niveles de gobierno, con lo cual se relaciona el tema de la subsidiariedad, es decir, *“el grado de responsabilidad que cada orden de gobierno ha de tener en la toma de decisiones y en la resolución de los problemas públicos”*.

En congruencia con ello existe la regulación jurídica con relación a los delitos electorales, dado que el Derecho Penal Electoral se encuentra inmerso en este campo de sistematización jurídica conforme al diseño federal del régimen político mexicano, establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: en el artículo 73, fracción XXI, respecto de la creación de delitos del orden federal; en el 102, que establece la organización del Ministerio Público de la Federación; 116, en el que se establece de manera general la organización y atribuciones de los Estados; 122, apartado C, inciso *h*, por lo que se refiere a las facultades expresamente atribuidas al Distrito Federal, para legislar en materia penal y 124, al establecerse que en el caso de los Estados de las República, las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a éstos.

De esta forma, en el marco de las relaciones intergubernamentales, en cuanto permiten acercarse al conocimiento de las relaciones que se establecen entre los distintos órdenes de gobierno y en atención a que la ley juega un papel intergubernamental en la medida en que determina el ámbito de actuación de los gobiernos, en el caso concreto permitirá conocer, comparar y analizar la actuación particularmente del gobierno federal así como en el de las entidades federativas, en cuanto se refiere al respectivo sistema electoral, específicamente en lo relativo a los órganos de procuración de justicia penal en materia electoral, vinculado también al tema de la subsidiariedad, es decir al grado de responsabilidad que conforme al diseño federal del régimen jurídico político mexicano, corresponde a cada ámbito de competencia.

Conforme a lo expuesto, el estudio que se pretende realizar implica el análisis de diversos ordenamientos jurídicos en los que se encuentra el fundamento del diseño institucional de la procuración de justicia penal en el ámbito federal y en las referidas entidades federativas.

1.1. Ámbito Federal: la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

1.1.1. Antecedentes

El tema de la procuración de justicia en materia electoral se incorpora plenamente en la agenda de gobierno, como problema o asunto *que “los gobernantes han seleccionado como [objeto] de su acción y, más propiamente, como [objeto] sobre [el] que han decidido que tienen que actuar”* (Aguilar Villanueva, 1992: 29), cuando, el 21 de enero de 1994, los partidos políticos existentes en ese entonces y sus respectivos candidatos a la Presidencia de la República suscribieron el *“Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia”*, en el que se puso de manifiesto que para garantizar de mejor forma la legalidad del proceso electoral, era necesario explorar ante la Procuraduría General de la

República la posibilidad de crear una Fiscalía Especial para perseguir delitos electorales (Patiño, 2006: 809).

Durante la sesión del 27 de enero siguiente, el Consejo General del Instituto Federal Electoral conoció del referido documento. En respuesta, tal órgano electoral emitió un Acuerdo resultante del propósito de concretar la intención de los partidos políticos y sus candidatos presidenciales de garantizar una elección imparcial, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 23 de marzo de ese año, (Reyes Tayabas, 1997: 39).

Mediante el referido Acuerdo, el Consejo General encomendó al Presidente del propio órgano colegiado promover ante la Procuraduría General de la República la creación de una *Fiscalía Especial de Delitos Electorales*, con relación a lo cual cobra particular trascendencia el punto segundo, en el que se establecen las bases para la creación del órgano de procuración de justicia penal electoral:

SEGUNDO.- Se acuerda que en la propuesta que el Presidente del Consejo General formule al Procurador General de la República, se incluyan las siguientes bases generales:

- a) Que el Fiscal Especial que se designe goce de plena autonomía técnica;*
 - b) Que se otorgue un nivel equivalente al de Subprocurador;*
 - c) Que se le dote de la infraestructura y los recursos humanos y materiales que sean necesarios para llevar a cabo sus funciones, con el número de agentes del Ministerio Público Especializados que se requiera;*
- (...)*

Lo anterior es relevante pues se describen desde ese entonces, ya incorporadas en la agenda pública –e incluso como parte de la política pública misma-, las características básicas de un órgano de procuración de justicia penal electoral para garantizar de mejor forma la legalidad del proceso electoral y una elección imparcial, entre ellas: la *especialización* para el conocimiento de delitos electorales, el nivel jerárquico de *subprocuraduría* y la *autonomía técnica* en el cumplimiento de sus atribuciones.

Mediante Decreto presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de julio de 1994, en vigor a partir de ese día, se reformó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en sus artículos 1º, para establecer a la Fiscalía en la estructura de la Procuraduría, con nivel de subprocuraduría y el 6º, para establecer las atribuciones de la misma, y se adicionó un artículo 6º bis, para incorporar las facultades del fiscal (Reyes Tayabas, 1997: 42). Tal situación fue reiterada en la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, publicada el 10 de mayo de 1996, así como en el *Reglamento* de la referida *Ley*, publicado en el Diario Oficial el 27 de agosto de ese año.

Actualmente el fundamento jurídico genérico de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales se encuentra en diversos artículos de la vigente *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, publicada en fecha 25 de mayo de 2009, de entre los cuales en el párrafo primero del artículo 14 se establece:

Artículo 14.- El reglamento de esta ley establecerá las unidades y órganos técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, de la Procuraduría General de la República, así como sus atribuciones.

Con relación a lo anterior, debe precisarse que en el artículo sexto transitorio del Decreto de expedición de la referida *Ley Orgánica*, se ha ordenado que: “*En tanto se expide el reglamento de esta ley, se aplicará el reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de junio de 2003, en todo aquello que no se oponga a las disposiciones de la presente ley.*”

El referido reglamento de 2003, en el artículo 2º, fracción VI, establece a la *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales* como una de las unidades con las que cuenta la Procuraduría General de la República y en los artículos 17 y 18 de ese Reglamento se establecen la competencia de la Fiscalía y las atribuciones del titular de la misma:

Artículo 17. Al frente de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales habrá un Fiscal Especializado, quien será nombrado en términos del artículo 17 de la Ley Orgánica y tendrá el nivel de Subprocurador. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales actuará con plena autonomía técnica...

Como parte de las atribuciones de la Fiscalía, en términos del artículo 18 del Reglamento se establece que *conocerá de los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos previstos en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal*, para lo cual ejercerá fundamentalmente las atribuciones que en materia de investigación y persecución de tales delitos están conferidas al Ministerio Público y participará en la elaboración y ejecución del programa de prevención de delitos electorales.

Cabe hacer una breve y aparente digresión para hacer algunas anotaciones respecto de los delitos en torno de los cuales se realiza la función sustantiva de la Fiscalía. Debe decirse en primer lugar que la actual regulación de los delitos electorales federales, permite sistematizarlos en atención al sujeto activo de los mismos, es decir, tomando en consideración a quien realiza la conducta típica, antijurídica, culpable y punible. A partir de ello, pueden referirse delitos electorales que puede cometer: (1) cualquier persona, (2) ministros de culto, (3) funcionarios electorales, (4) funcionarios partidistas o candidatos, (5) servidores públicos, (6) diputados federales o senadores electos y, (7) funcionarios partidistas u organizadores de actos de campaña.

En el primero de los casos, pueden ser cometidos por cualquier persona, es decir, no se requiere alguna calidad o característica en el sujeto activo de la conducta delictiva. Tales supuestos se encuentran regulados en los artículos 403 y 411 del *Código Penal Federal* (CPF), a manera de ejemplo:

Artículo 403.- Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;

(...)

III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;

(...)

V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;

VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral;

(...)

IX. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;

(...)

Artículo 411.- *Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para Votar.*

Con relación a los ministros de culto religioso, en el artículo 404 del citado Código se establece:

Artículo 404.- *Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.*

Por otra parte, tratándose de funcionarios electorales, entre otros se han establecido los siguientes tipos penales:

Artículo 405.- *Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:*

I.- Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores;

(...)

IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales;

V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada;

(...)

VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;

(...)

Respecto de los funcionarios partidistas o candidatos, el legislador ha previsto que determinadas conductas pueden ser constitutivas de delitos electorales, entre otras:

Artículo 406.- *Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:*

I. *Ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;*

II.- *Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;*

(...)

V. *Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;*

(...)

VII. *Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.*

Por lo que se refiere a los servidores públicos, se establecen en el artículo 407 del Código Penal Federal los siguientes tipos penales:

Artículo 407.- *Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:*

I. *Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;*

II. *Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato;*

III. *Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o*

IV. *Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.*

Ahora bien, en cuanto se refiere a los diputados y senadores electos, se establece la hipótesis siguiente:

Artículo 408.- *Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución.*

Finalmente, con relación a los funcionarios partidistas u organizadores de actos de campaña, se ha establecido el siguiente tipo penal:

Artículo 412.- Se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.

Precisado lo anterior y retomando la cuestión correspondiente al órgano de procuración de justicia penal electoral federal en análisis, es necesario destacar que en la normatividad vigente se reiteran las características que respecto de la Fiscalía, expusieron los partidos políticos en 1994, en particular que se tratase de un órgano especializado para atender delitos electorales, con nivel de subprocuraduría y que goce de autonomía técnica.

1.1.2. Características

Como se explicará con mayor detalle en párrafos posteriores, a partir de los ordenamientos jurídicos que establecen su actual regulación, se deducen como características de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales la especialización en la materia de su competencia, su nivel jerárquico de Subprocuraduría, su autonomía técnica en el cumplimiento de sus atribuciones sustantivas y su funcionamiento permanente.

1.1.2.1. Especialización

Desde su denominación, la Fiscalía denota esta cualidad. Se trata de un órgano especializado de la Procuraduría General de la República, encargado de manera exclusiva y directa de procurar justicia en materia de delitos electorales previstos en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal (*artículo 18, RLOPGR*).

1.1.2.2. Nivel de subprocuraduría

Según se establece en el artículo 17 del vigente Reglamento de la Ley Orgánica aludida, el nivel del funcionario titular de esta unidad administrativa de la Procuraduría General de la República es el de Subprocurador.

1.1.2.3. Autonomía técnica

Como otra de las características de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, se establece en el artículo 17 del *Reglamento*, que actuará con plena autonomía técnica, respecto de la cual, Patiño (2006: 810) señala:

...significa que la Fiscalía está facultada para actuar, integrar y resolver las averiguaciones previas que se requieran en materia penal electoral federal, así como intervenir en los procesos legales y juicios de amparo de su competencia, procediendo con entera independencia de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República, quiere ello decir que las actuaciones de la Fiscalía no se encuentran sujetas a aprobación, revisión o corrección por parte de las unidades centrales... y... esta prevención tiene por objeto garantizar la actuación independiente de la Fiscalía y evitar interferencias, presiones o influencias que puedan entorpecer sus funciones.

1.1.2.4. Permanencia

Esta característica, aunque no enunciada expresamente, sí se deduce de la normatividad que la rige. Se refiere a que la Fiscalía Especializada tiene un funcionamiento permanente. Si bien se establece un periodo para el desarrollo del proceso electoral - alrededor de once meses- lo que ha implicado que algunos de los órganos electorales existan de manera transitoria, sólo durante las diversas etapas que comprende el proceso comicial; tratándose de la Fiscalía se ha previsto la necesidad de su funcionamiento permanente, en virtud de la existencia de delitos electorales que pueden actualizarse fuera del proceso electoral.

De manera ejemplificativa, entre los delitos electorales que pueden cometerse en todo tiempo, puede mencionarse el caso del funcionario electoral que “*altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores*” (405 fracción I, CPF); o bien, del servidor público que “*destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político...*” (407 fracción III, CPF); o los supuestos de quien “*por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para Votar*” (411, CPF).

Asimismo, debe mencionarse como parte de la permanencia como característica del funcionamiento de la Fiscalía Especializada, que la investigación, persecución y seguimiento del proceso penal correspondiente a los delitos electorales conllevan un periodo prolongado de tiempo que podría durar incluso años. Lo anterior, aunado a su participación y apoyo en las elecciones locales, entre otros aspectos, justifica la necesidad de su funcionamiento permanente.

1.1.3. Estructura

Conforme al artículo 2º del referido *Reglamento de la Ley Orgánica*, actualmente la estructura de la Fiscalía se compone por tres Direcciones Generales: la *Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Electorales* (fracción XXXVII), la *Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales* (fracción XXXVIII) y, la *Dirección General de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo en Materia de Delitos Electorales* (fracción XXXIX).

1.1.4. Atribuciones

En términos generales puede decirse que a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, corresponde de manera especializada atender lo relativo a la

prevención, investigación y persecución de los delitos electorales previstos en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal, como parte de su labor sustantiva, según se desprende particularmente de las fracciones I y VII del artículo 18 del *Reglamento*:

Artículo 18. *La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales conocerá de los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos previstos en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal, y tendrá las facultades siguientes:*

I. *Ejercer las atribuciones que en materia de investigación y persecución de los delitos de su competencia, le confiere al Ministerio Público de la Federación el artículo 4 de la Ley Orgánica;*

(...)

VII. *Participar en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución del programa de prevención del delito electoral federal, y*

(...)

De esta forma, la *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*, es el órgano de la Procuraduría General de la República, con nivel de subprocuraduría, responsable de atender en forma institucional, especializada, profesional, permanente y con *autonomía técnica*, lo relativo a los delitos electorales federales, contenidos en el Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal.

Conforme a lo anterior, las características que han inspirado el diseño de procuración de justicia penal electoral federal y que se mantienen en la actual Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República se presentan a continuación, a saber **(A)** *Atribuciones*, **(E)** *Especialización*, **(NJ)** *Nivel Jerárquico*, **(AT)** *Autonomía Técnica* y **(P)** *Permanencia*:

A	E	NJ	AT	P
Prevención, investigación y persecución de delitos electorales (<i>artículo 18, RLOPGR</i>)	De manera exclusiva y directa de procurar justicia en materia de delitos	Nivel jerárquico de subprocuraduría (<i>artículo 17, RLOPGR</i>)	Sus actuaciones no se encuentran sujetas a aprobación, revisión o corrección por parte de las	Funcionamiento durante todo tiempo.

	electorales (artículo 18, RLOPGR)		unidades centrales de la PGR (artículo 17, RLOPGR)	
--	---	--	--	--

Nota: Elaboración propia con base en la legislación aplicable.

1.2. Ámbito Local, algunos casos: la Procuración de Justicia Penal Electoral en Chiapas, Coahuila, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Hidalgo, Yucatán, Estado de México, Guanajuato, Veracruz, Aguascalientes, Nuevo León, el Distrito Federal y los otros estados.

En el caso de las entidades federativas mexicanas, si bien, en cumplimiento del artículo 116, fracción IV, inciso *n*) de la Constitución federal, en todos los Códigos Penales se han tipificado conductas consideradas como delitos electorales⁵, la cuestión relativa a los órganos de procuración de justicia penal electoral no ha sido uniforme. Sólo en algunas entidades han sido creados órganos especializados en delitos electorales, de los cuales, en algunos estados de la República sólo tienen el carácter de Agencia del Ministerio o de Unidad Especializada en delitos electorales, en otros, la calidad de Fiscalía Especial, con independencia de su nivel jerárquico; unas más como Coordinaciones y, en otras entidades, las menos por cierto, incluso con el nivel jerárquico de subprocuraduría.

A continuación se hace referencia a las entidades federativas en las que, con la aludida diversidad en cuanto a su creación, se han establecido órganos de procuración de justicia penal electoral. En los casos restantes, la atención de los delitos electorales se lleva a cabo por uno o más de los mismos Agentes del Ministerio Público de las correspondientes Procuradurías, encargados de la generalidad de los delitos que pueden

⁵ Al respecto cabe comentar, en términos generales, que la regulación de los delitos electorales en los Códigos Penales de las entidades federativas guarda cierta similitud con la tipificación federal, si bien se encuentran algunos casos en los que los respectivos legisladores, en ejercicio de su soberanía, han considerado pertinente, ya sea precisar o actualizar los correspondientes tipos penales electorales locales, o bien, hacerlos más acordes a la específica realidad social de la entidad federativa, lo que ha implicado la creación de supuestos novedosos frente a los establecidos en el Código Penal Federal.

cometerse en el ámbito la respectiva entidad, quienes durante el lapso del proceso electoral son comisionados para tal efecto.

Los órganos de procuración de justicia electoral existentes en las entidades federativas se presentan agrupados conforme a un criterio que atiende sólo a su denominación legal, en primer lugar las Fiscalías, enseguida las Subprocuradurías; las Coordinaciones, después las Agencias del Ministerio Público y finalmente, el caso del Distrito Federal.

1.2.1. Fiscalías

1.2.1.1. Chiapas

Conforme a lo establecido en la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas* (capítulo V De la Fiscalía Electoral y de su titular), publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 19 de agosto de 2009, la procuración de justicia en materia penal electoral corresponde a la *Fiscalía Electoral* (artículo 11, fracción I, inciso e). Esta *Fiscalía* cuenta con autonomía técnica y presupuestaria para el desarrollo de la función ministerial en materia de delitos electorales en el ámbito local (artículo 34). Entre sus atribuciones se encuentran:

Artículo 37.- El Fiscal Electoral, tendrá las atribuciones siguientes:

I. Realizar la investigación y persecución de los delitos en materia electoral local, así como aquellos que guarden relación con el proceso electoral, directamente o del personal ministerial.

II. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de delitos electorales, así como promover ante las autoridades electorales, partidos políticos y en los distintos foros, el valor de la tolerancia, la cultura de la democracia y el respeto al principio de legalidad electoral mediante cursos, conferencias, publicaciones y cualquier medio que estime conveniente.

III. Recabar de los Consejos General, Distrital y Municipal Electorales, la información y certificaciones que estime necesarias para el esclarecimiento de hechos relacionados con el proceso electoral, en los asuntos de su competencia.

IV. Las demás que le encomiende esta Ley y otras disposiciones aplicables.

1.2.1.2. Coahuila

En fecha 12 de junio de 2009, se publicó en el Periódico Oficial de Coahuila, el *Acuerdo 001/2009 por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales*, emitido por el Fiscal General del Estado de Coahuila, que en su artículo 1 ordena:

Artículo 1.- Se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales de la Fiscalía del Estado de Coahuila, con autonomía jurídica, técnica y funcional para conocer de:

- I. Las denuncias referidas a esos delitos;*
- II. La integración de las averiguaciones correspondientes;*
- III. El ejercicio, en su caso, de la acción penal respecto a estos delitos;*
- IV. La intervención en los procesos respectivos hasta su conclusión;*
- V. Los juicios de amparo y cualesquiera otros procedimientos conexos;*
- VI. La coadyuvancia en los procesos electorales federales, de conformidad a lo que señala la legislación aplicable; y*
- VII. Las demás que le señalen los ordenamientos legales.*

Esta Fiscalía se instituye con un carácter permanente, según puede deducirse de los considerandos del Acuerdo referido, que en los párrafos segundo y quinto establecen:

Que a través del Decreto emitido por el Ejecutivo del Estado, de fecha nueve de mayo de dos mil ocho, se creó la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila, misma que tenía sus funciones limitadas a la temporalidad establecida en dicho Decreto.

(...)

Una parte esencial de la vida democrática, es el ejercicio libre del voto ciudadano, por lo que es necesaria la existencia permanente de un organismo encargado en forma especial de combatir los Delitos Electorales, para que no exista mácula en los procesos de tal naturaleza que se llevan a cabo en nuestro Estado.

1.2.1.3. Guerrero

En términos de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero* (Capítulo IV De la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales), publicada el 13 de febrero de 2004, se creó la *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*, con presupuesto propio, autonomía técnica e independencia en su funcionamiento y administración, la que conocerá de los delitos electorales contemplados en el Código Penal del Estado (artículo 41). Su fundamento se encuentra en el párrafo tercero de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*:

Artículo 77.- (...)

La persecución de Delitos Electorales estará a cargo de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, en los términos de esta Constitución.

Su titular es un Fiscal con nivel de subprocurador, que es nombrado por la mayoría de los integrantes del Congreso del Estado en un término improrrogable de diez días posteriores a la presentación de la terna que haga el Ejecutivo del Estado, en caso de no aprobarse dicha terna, el Gobernador podrá presentar por una sola ocasión una nueva terna y en caso de rechazarse hará el nombramiento de manera directa a favor de persona distinta a las rechazadas (artículo 41). Entre las atribuciones de esta Fiscalía se encuentran:

Artículo 42.- La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, contará con las siguientes atribuciones:

I. Ejercer las atribuciones que en materia de investigación y persecución de los delitos le sean de su exclusiva competencia, así como las señaladas en el artículo 77 de la Constitución Política Local;

II. Vigilar que se respeten las garantías individuales y los derechos humanos y políticos y se proteja a las víctimas u ofendidos;

(...)

VI. Interponer ante las instancias que correspondan el o los recursos correspondientes;

VII. Intervenir en los juicios de amparo o cualquier otro procedimiento relacionado con las averiguaciones o procesos respectivos;

VIII. Ordenar la detención y, en su caso, la retención de presuntos responsables en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

- IX. Implementar las acciones de prevención del delito electoral y establecer los vínculos de coordinación con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República; y*
- X. Las demás que las leyes y ordenamientos relacionados le confieran.*

1.2.1.4. Oaxaca

La *Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Oaxaca*, de 1º de mayo de 2008, es el ordenamiento en el que se encuentra el fundamento de la *Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales* (artículo 7); se precisa además que, como parte de la institución del Ministerio Público del Estado se integra un *Fiscal Especial*, que será nombrado por el Procurador General de Justicia del Estado y actúa con autonomía técnica (artículo 39). Entre las atribuciones de esta Fiscalía, se encuentran:

Artículo 38.- *El Fiscal para la Atención de Delitos Electorales tendrá los siguientes deberes y atribuciones:*

- I. Realizar los estudios y emitir las opiniones y dictámenes derivados de las consultas que le sean formuladas al Procurador General de Justicia del Estado, por los titulares de los organismos electorales;*
- II. Conocer de las denuncias que se presenten sobre hechos que puedan constituir algún delito electoral;*
- III. Ejercitar la acción penal correspondiente, determinar el archivo provisional o el no ejercicio de la acción penal en términos de ley;*
- (...)*
- VI. Coordinar los procesos penales de que conozca desde la etapa preliminar hasta la ejecución de la sentencia;*
- VII. Intervenir en los juicios de amparo relacionados con el proceso penal en materia de su competencia;*
- VIII. Proporcionar la información técnica a los organismos electorales al momento de ejercitar la acción penal;*
- IX. Designar un Agente del Ministerio Público adscrito al Tribunal Estatal Electoral; y*
- X. Las demás que le señalen las disposiciones legales y las que le confiera el Procurador General de Justicia del Estado.*

1.2.1.5. San Luis Potosí

Conforme a la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de San Luis Potosí* (capítulo V. Del Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales), publicada el 7 de julio de 2009, el Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales será nombrado y removido libremente por el Procurador General de Justicia, con la aprobación del Gobernador del Estado, y deberá reunir los mismos requisitos que para ser subprocurador (artículo 55). En cuanto a sus atribuciones se establece:

Artículo 56.- El Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales tendrá las siguientes atribuciones:

I. Atender el despacho de los asuntos competencia de la fiscalía, con independencia técnica;

II. Coordinar las acciones de las agencias del Ministerio Público y unidades administrativas de su adscripción, en materia de investigación de delitos electorales y el ejercicio de la acción penal, bajo una estrategia integral de actuación de la Procuraduría, con base en las normas aplicables y criterios institucionales que establezca el presente Ordenamiento, el programa sectorial de procuración de justicia, y los demás instrumentos normativos y de planeación que determine el Procurador;

(...)

IV. Fortalecer los mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, atendiendo a las normas y políticas institucionales;

(...)

VIII. Conocer de los delitos electorales previstos en el Código Penal para el Estado; iniciando, integrando y resolviendo con agilidad y pertinencia, las averiguaciones previas que se registran en las unidades a su cargo;

IX. Ejercer las atribuciones que en materia de investigación y persecución de los delitos de su competencia, le confiere al Ministerio Público esta Ley;

(...)

XV. Participar en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución del programa de prevención de los delitos electorales;

(...)

XVIII. Las demás que le confieran el Reglamento de la presente Ley, otras disposiciones, o el Procurador mediante acuerdo.

1.2.1.6. Tabasco

Mediante decreto 6740 publicado el 11 de abril de 2007, se expidió el *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tabasco*, en el que se establece a la *Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias sobre Delitos Electorales* con el nivel de Dirección adscrita a la Subprocuraduría de Investigación, quien será auxiliado en el ejercicio de sus atribuciones por los Agentes del Ministerio Público, Secretarios y demás personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio (artículos 10 y 37, párrafo segundo). Como sus atribuciones se precisan:

Artículo 37.- La Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias sobre Delitos Electorales tendrá las siguientes atribuciones específicas:

I. Atender el despacho de los asuntos de su competencia;

II. Ejercer, en el ámbito de su competencia, las atribuciones previstas en el artículo 27 del presente Reglamento;

III. Coordinar el desarrollo y cumplimiento de las funciones de las unidades que la integren, vigilando que se observen los ordenamientos legales y demás disposiciones aplicables;

IV. Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con otras áreas de la Procuraduría, para el óptimo cumplimiento de las funciones que le correspondan; y

V. Informar al Procurador sobre los asuntos encomendados a la Fiscalía.

(...)

1.2.1.7. Tamaulipas

Conforme a lo establecido en el artículo 20 de la *Constitución Política del Estado de Tamaulipas*, en la base III correspondiente a la *justicia electoral*, se establece que la *persecución e investigación de los delitos electorales*, estará a cargo de la *fiscalía especializada en materia electoral*, según lo prevea la ley correspondiente. Al respecto, si bien con la denominación de *Agente del Ministerio Público Especial para Asuntos Electorales*, en la *Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Tamaulipas* se establece que su designación corresponde al Gobernador del Estado. Con relación a su estructura, en el artículo 12 Reglamento de la referida Ley Orgánica se ha previsto que se integra con el Agente del Ministerio Público Especial, el Agente del Ministerio Público Auxiliar que el servicio requiera; y por el personal técnico y administrativo que

designe el Procurador. Por lo que se refiere a sus atribuciones, en el artículo 50 del referido Reglamento se establece:

Artículo 51.- Son atribuciones del Agente del Ministerio Público Especial para Asuntos Electorales:

- I.- Acordar con el Procurador el despacho de los asuntos de su competencia;*
- II.- Ejercer la función del Ministerio Público para la investigación y persecución de los delitos electorales de fuero común, tanto en el periodo de averiguación previa como en el procedimiento ante los tribunales;*
- III.- Determinar la reserva o el No Ejercicio de la acción penal en los asuntos de su competencia, lo que será calificado por el Procurador;*
- IV.- Intervenir en los juicios de amparo o cualesquiera de los procedimientos relacionados con las averiguaciones instruidas por ésta Agencia Especializada;*
- V.- Ordenar la detención y, en su caso, la retención del probable responsable, en términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- VI.- Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con las unidades administrativas de la Procuraduría, para el óptimo cumplimiento de su función;*
- VII.- Proponer al Procurador la expedición de acuerdos, circulares, manuales e instructivos para el cumplimiento de la función de ésta Agencia Especializada;*
- VIII.- Informar al Procurador, periódicamente, sobre los asuntos de su competencia;*
- IX.- Informar mensualmente al Consejo Estatal Electoral, sobre la cantidad y naturaleza de denuncias recibidas, el estado que guardan las averiguaciones previas iniciadas y consignaciones efectuadas; y*
- X.- Las demás de consecuencia natural y necesaria para el buen desempeño de ésta Agencia Especializada.*

1.2.2. Subprocuradurías

1.2.2.1. Hidalgo

En términos de la *Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Hidalgo*, publicada el 31 de diciembre de 2007, en la fracción III del artículo 18, se establece a la *Subprocuraduría de Asuntos Electorales* como una de las unidades administrativas que integran a la procuraduría de Justicia del Estado, que estará a cargo de un

Subprocurador, que conocerá de delitos en materia electoral; en los recesos electorales desarrollará y aplicará las políticas y programas de la Procuraduría, en materia de prevención del delito y coordinará su ejecución (artículo 41). Con relación a sus atribuciones se establece:

Artículo 42.- La Subprocuraduría de Asuntos Electorales, en el ámbito de su competencia, es la unidad administrativa responsable de realizar las acciones propias del Ministerio Público, con el auxilio de las instancias correspondientes, tanto en el periodo de averiguación previa, como en el proceso hasta su total resolución, y tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Dictar las medidas idóneas para que las averiguaciones previas se lleven a cabo bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, así como para que el personal que le esté adscrito, siga métodos que garanticen el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos, materiales y tecnológicos a su cargo;

II.- Coordinar y vigilar las acciones que realicen los Agentes del Ministerio Público, con base en las normas aplicables y criterios institucionales que se establezcan;

III.- Proporcionar información técnica a los organismos electorales, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

(...)

VI.- Promover la coordinación con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, a fin de generar estrategias y acciones conjuntas en materia de averiguación previa, cuando se trate de elecciones federales; así como en la capacitación y actualización que en la materia se impartan; y

VII.- Las que le otorgue esta Ley, le encomiende el Procurador General y demás disposiciones aplicables.

1.2.2.2. Yucatán

Conforme a la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán*, expedida el 30 de marzo de 2000, en el artículo 11 se establece como una de las áreas de la Procuraduría:

IV. La Subprocuraduría Especializada en Delitos Electorales, contará con el personal de apoyo que sea necesario, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento de esta Ley y autorice el presupuesto.

En el *Reglamento de la* precitada *Ley Orgánica* se establece que la Subprocuraduría Especializada en Delitos Electorales podrá contar con las Agencias del Ministerio Público Especializadas en la materia, que se consideren necesarias para cumplir con las atribuciones que le confieren la Ley, el Reglamento y demás ordenamientos legales aplicables (artículo 11, fracción IV). Entre sus atribuciones se tienen:

Artículo 49.- *Son atribuciones de la Subprocuraduría Especializada en Delitos Electorales:*

I. El establecimiento de los mecanismos de coordinación y de interrelación con otras áreas de la Procuraduría General de Justicia, para el óptimo cumplimiento de las funciones que le correspondan en la persecución de los delitos electorales;

II. La coordinación de actividades que realicen los Agentes Especializados del Ministerio Público que conozcan de los delitos electorales, tanto en el periodo de averiguación previa como en el proceso, hasta la total resolución de los asuntos;

III. Ordenar y practicar todos los actos conducentes a la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad de él o de los inculpados y ejercitar la acción penal, así como dictar o en su caso, promover ante la autoridad competente, las medidas necesarias para los fines de la averiguación previa o para el debido desarrollo del proceso;

(...)

V. La habilitación de Agencias Especializadas del Ministerio Público, previo acuerdo del Procurador General de Justicia, para la atención de los asuntos de su competencia;

(...)

VII. La realización de estudios encaminados a fortalecer la aplicación de la legislación electoral en el estado, y

VIII. Las demás que le confieran esta Ley, su reglamento y otros ordenamientos legales aplicables.

1.2.3. Coordinaciones

1.2.3.1. Estado de México

Mediante *Acuerdo número 06/2009, del Procurador General de Justicia del Estado de México*, publicado el 3 de junio del año 2009, se creó la *Fiscalía Especial de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México para Delitos Contra el Proceso Electoral 2009* (artículo 1). Dado su carácter esencialmente transitorio, en el artículo 3 del referido Acuerdo, se estableció:

Artículo 3. *La Fiscalía de Delitos Electorales se integra por cada una de las Subprocuradurías Regionales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, las cuales se habilitan para el ejercicio de la competencia señalada en el artículo anterior.*

El personal ministerial será designado por el titular de la Fiscalía de Delitos Electorales, de entre el personal que integra las Subprocuradurías Regionales, debiendo contar con los Agentes del Ministerio Público que sean necesarios.

Como parte de las atribuciones de la Fiscalía en estudio están:

Artículo 5. *El Titular de la Fiscalía de Delitos Electorales, tiene las atribuciones siguientes:*

- I. *Recibir de las Subprocuradurías Regionales, Agencias del Ministerio Público, Módulos de Recepción de Denuncias y del Centro de Atención Telefónica (Call Center con el número telefónico 018007028770), información de las denuncias o averiguaciones previas que se inicien por actos o hechos constitutivos de delitos contra el proceso electoral 2009;*
- II. *Coordinar las acciones de las Subprocuradurías Regionales, Agencias del Ministerio Público, Módulos de Recepción de Denuncias y del Centro de Atención Telefónica (Call Center con el número telefónico 018007028770) que conozcan de denuncias por actos o hechos constitutivos de delitos contra el proceso electoral 2009;*
- III. *Coordinar las acciones de las Subprocuradurías Regionales, Agencias del Ministerio Público, Módulos de Recepción de Denuncias y del Centro de Atención Telefónica (Call Center) cuando se trate de actos o hechos flagrantes, conforme a lo prescrito en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que estén relacionados con delitos contra el proceso electoral 2009;*
- IV. *Mantener informado al Procurador General de Justicia del Estado de México y al Subprocurador General de Coordinación de las averiguaciones previas radicadas en las Agencias del Ministerio Público relacionadas con delitos electorales, del trámite y determinación de las mismas, vigilando que en la integración de la indagatoria se observen los principios que rigen a la Institución del Ministerio Público, y*

- V. *Las demás que determine expresamente el Procurador General de Justicia del Estado de México, así como las que se deriven de otras disposiciones aplicables, principalmente en materia electoral.*

1.2.3.2. Guanajuato

Mediante *Acuerdo 1/2009*, emitido por el Procurador General de Justicia del Estado de Guanajuato, publicado el 31 de marzo de 2009, se instituyó la *Coordinación Especializada en la Atención de Delitos Electorales del Estado de Guanajuato*, con la finalidad de supervisar, apoyar y coordinar a las Agencias y Delegaciones del Ministerio Público respecto a la integración de averiguaciones previas relativas a la investigación de delitos electorales inherentes al proceso electoral a verificarse durante el año 2009, y el seguimiento a las mismas, así como fijar directrices y homologar criterios institucionales relativos al tratamiento jurídico penal de los asuntos de su competencia (*Artículo Primero*).

La coordinación para el ejercicio de sus funciones quedó integrada por el Coordinador Especializado en la Atención de Delitos Electorales y demás personal y recursos materiales que resulten necesarios para llevar a cabo sus atribuciones, que permita el presupuesto de la Procuraduría. Como parte de sus atribuciones:

***Artículo Segundo.-** La Coordinación, para el cumplimiento de sus fines, realizará, por conducto de su titular y, en su caso, del personal ministerial que la integre, acorde a lo previsto en el presente Acuerdo y sin perjuicio de lo que se disponga en otros ordenamientos, las siguientes funciones:*

(...)

Supervisar y apoyar las funciones de los titulares de las Agencias y Delegaciones del Ministerio Público en el Estado, a fin de que se lleve a cabo debida y oportunamente la investigación de conductas delictivas que, por su naturaleza, actualicen su competencia;

III.- Coordinar y orientar a los Agentes y Delegados del Ministerio Público a efecto de que se asuma la directriz que corresponda de acuerdo a las atribuciones que le son propias y en la materia de su competencia;

IV.- Homologar criterios de índole jurídico-procedimental en la actuación ministerial durante la sustanciación y resolución de las averiguaciones previas en las que se investiguen delitos electorales;

(...)

VIII. Implementar, previo acuerdo con el suscrito, mecanismos de coordinación y colaboración con autoridades de los diversos órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, para el cumplimiento de sus funciones;

(...)

XIII. Informar al suscrito sobre los asuntos que conozca con motivo de su competencia; y

XIV. Las demás que, en lo aplicable, se deriven de la Ley Orgánica del Ministerio Público y su reglamento para cada una de las categorías que correspondan, acorde a la materia de su competencia, así como de otras disposiciones o las que instruya el suscrito.

(...)

1.2.3.3. Veracruz

En el artículo 3 del *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, se establece que la Procuraduría contará entre sus servidores públicos, con un Coordinador de Agentes del Ministerio Público Especializados en Delitos Electorales, quien depende jerárquicamente de la Dirección General de Investigaciones Ministeriales. Por lo que se refiere a la competencia, en el artículo 68 se ordena:

Artículo 68.- *El Coordinador de Agentes del Ministerio Público Investigadores Especializados en Delitos Electorales, depende de manera directa de la Dirección General de Investigaciones Ministeriales y por lo tanto, debe cumplir con las atribuciones establecidas en los artículos 2 al 7 de la Ley y 20, 26, 27 y 28 del presente Reglamento, además, de las siguientes:*

I.- *Le corresponde conocer, en particular, de los hechos presumiblemente delictivos del orden común en contra de la Función Electoral a que se refiere el Título XX del Código Penal, durante el tiempo que se desarrollen los procesos electorales y excepcionalmente fuera de éstos.*

II.- *Ante la ausencia de procesos electorales, el Coordinador, conocerá ordinariamente de delitos de mayor impacto social, político o económico, que mediante acuerdo determine el Procurador o el Director.*

III.- *El Coordinador, junto con el Director del Instituto de Formación Profesional, podrá, previo acuerdo con el Procurador o el Director, proponer los proyectos de convenios académicos y la impartición de cursos o conferencias sobre la prevención del delito contra la Función Electoral.*

(...)

V.- *De conformidad al Acuerdo Interinstitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Enero del año 2000, el Coordinador deberá*

instruir a todos los Agentes del Ministerio Público Investigadores y adscritos a esta Procuraduría para que, en épocas de elecciones, coadyuven con dicha Fiscalía en la recepción de las denuncias de tales procesos y declaren, en su caso, la incompetencia en el término de setenta y dos horas.

1.2.4. Agencias del Ministerio Público

1.2.4.1. Aguascalientes

En términos de lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 10 de la *Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Estado de Aguascalientes*, en todo momento, entre las agencias existentes, se debe contar con un con *un Agente del Ministerio Público para Delitos Electorales*, quien se desempeñará con plena autonomía técnica en los períodos que al efecto establezca el *Código Electoral del Estado* y las Leyes respectivas. Al respecto, en el referido *Código Electoral* se establece:

Artículo 357.- El titular de la Agencia del Ministerio Público Especial para los Delitos Electorales será nombrado por el Ejecutivo, a más tardar el día 30 de noviembre del año previo al de la elección, el cual fungirá durante el período correspondiente al proceso electoral, y tendrá además de las que le otorga la ley de la materia, las siguientes facultades:

- I. Manifestar su conformidad para la destrucción de la documentación y material electoral que proceda conforme lo dispuesto en el presente Código;*
- II. Requerir a la autoridad electoral la documentación, informes y medios de prueba necesarios para el esclarecimiento de hechos delictivos;*
- III. Realizar acciones tendientes a informar sobre las conductas que constituyen delito en materia electoral y las sanciones aplicables, como medidas preventivas;*
- IV. Elaborar manuales de procedimiento e informativos para la interposición de denuncias;*
- V. Informar al Procurador y al Consejo sobre el estado y resultado de las denuncias por delitos electorales que se recibieron durante el proceso electoral, e*
- VI. Informar al Registro Federal del Electores de los ciudadanos que se encuentren suspendidos de sus derechos político-electorales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9º de este Código.*

1.2.4.2. Nuevo León

Mediante Acuerdo emitido por el Procurador General de Justicia del Estado de Nuevo León, publicado el 14 de mayo de 2004 en el Periódico Oficial del Estado, fue creada la *Agencia del Ministerio Público el Fuero Común Especializada en Delitos Electorales y en Delitos Cometidos por Servidores Públicos* de la Procuraduría General de Justicia del Estado, mediante la ampliación de funciones de la hasta entonces Agencia Especializada en Delitos Electorales. Conforme al artículo segundo del referido Acuerdo, se le otorgó competencia para conocer de los delitos referidos:

Artículo segundo. La Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Electorales y en Delitos Cometidos por Servidores Públicos conocerá exclusivamente de los delitos tipificados en el Título Segundo, artículos 166, 167, 168, 174 último párrafo y 175; Título Séptimo, artículos 207 Bis, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 214 Bis, 214 Bis 1, 215, 216, 216 Bis, 217, 217 Bis, 218, 219 Bis, 220, 221, 222, 222 Bis, 223; Título Octavo, artículos 224, 224 Bis, 225 y 226; Título Décimo Quinto, artículos 321 Bis, 321 Bis 2, 321 Bis 3, 321 Bis 4, 321 Bis 5, 321 Bis 6, y Título Vigésimo Primero, artículos 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425 y 426; todos los anteriores artículos contemplados en el Libro Segundo, Parte Especial del Código Penal vigente en el Estado de Nuevo León.

1.2.5. El caso del Distrito Federal

El artículo 135 del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* establece la atribución de la Asamblea Legislativa de esta entidad federativa para tipificar los delitos electorales y establecer las sanciones en materia electoral en la legislación penal que se expida. También se ordena que “*Se creará una fiscalía especial para la atención de delitos electorales*”.

Con el propósito de dotar de herramientas suficientes que fortalezcan la aplicación de conocimientos en la materia y para la atención, tramitación y determinación de las averiguaciones previas que se presentaran con motivo del pasado proceso electoral local que dio inicio en octubre de 2008, el 16 de febrero de 2009 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Acuerdo *A/004/09 del C. Procurador*

General de Justicia del Distrito Federal, por el que la Fiscalía Central de Investigación para Asuntos Especiales asume las funciones de la Fiscalía Especial para Delitos Electorales. La referida Fiscalía Central está adscrita a la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales. En el punto segundo del referido acuerdo se establece:

Segundo.- *La Fiscalía Encargada de Conocer de los Delitos Electorales en el Distrito Federal, ejercerá, por si o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones constitucionales del Ministerio Público, para investigar y perseguir los delitos electorales del orden común descritos en el Título Vigésimo Sexto del Código Penal para el Distrito Federal, y por hechos posiblemente constitutivos de delito que guarden conexidad con el proceso electoral ordinario.*

Asimismo, está facultada para:

I. Recabar de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, así como de los Estados y Municipios de la República, en los términos de las disposiciones aplicables, los informes, documentos, opiniones y dictámenes necesarios para la integración de las averiguaciones previas relacionadas con los delitos electorales o conexos;

II. Auxiliar al Ministerio Público Federal y al de las entidades federativas, en materia de delitos electorales o conexos, en los términos que determinen las disposiciones jurídicas aplicables;

III. Solicitar al Ministerio Público Federal o de las entidades federativas, el auxilio o colaboración para la práctica de diligencias en averiguaciones previas de delitos electorales o conexos, las demás disposiciones aplicables y los convenios de colaboración que suscriban las respectivas Procuradurías;

IV. Dar vista al Instituto Electoral del Distrito Federal o, en su caso, al Instituto Federal Electoral sobre conductas que constituyan faltas o infracciones en la materia.

1.2.6. Otros estados

En las diecisiete entidades federativas restantes, si bien como se ha dicho, se han establecido delitos electorales en los respectivos códigos penales y existen atribuciones de la correspondiente procuraduría general de justicia respecto de la investigación y persecución de los mismos, no ha sido creado un órgano de procuración de justicia penal electoral en sentido estricto.

CAPÍTULO SEGUNDO

El enfoque de política pública hacia un nuevo diseño institucional de la Procuración de Justicia Penal Electoral en México

La idea de políticas públicas, según señalan Bazúa y Valenti (1995: 51 y 52), puede ser entendida desde dos puntos de vista, uno de los cuales corresponde al *“nuevo campo multidisciplinario y profesional que se ha desarrollado en las sociedades liberal democráticas”* y, por otra parte, puede entenderse como *“las políticas gubernamentales, estatales o de alguna organización no gubernamental, en un determinado país o grupo de países”*, siempre y cuando tengan como característica de *publicidad*, que hace referencia al *“carácter o naturaleza pública, sea del Estado, de las instituciones políticas y/o de las decisiones, acciones y políticas gubernamentales, en tanto idóneas y funcionales para el bienestar público ciudadano”*.

El análisis que se pretende está vinculado a la procuración de justicia penal electoral, que como acción de gobierno en materia de prevención, investigación y persecución de delitos electorales, deben tener como finalidad el bienestar público, al coadyuvar a garantizar que las elecciones sea en el ámbito federal o de las entidades federativas, cumplan con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Con relación a esto, debe tenerse presente que el enfoque de política pública, según explican Del Castillo y Méndez de Hoyos (2008: 11):

...tiene como característica singular o distintiva la solución de problemas [es decir] centrar la atención en problemas públicos de distinta naturaleza... y evaluar la necesidad y factibilidad científico-técnica y política de la intervención gubernamental. Esto implica analizar la decisión de organismos o instituciones “públicas” (como por ejemplo las autoridades gubernamentales, instituciones sociales, organizaciones no gubernamentales, entre otros) como

una función de su capacidad para intervenir en la resolución de aquellos problemas visualizados como públicos.

En este sentido, una vez referido en el capítulo anterior el actual diseño de procuración de justicia penal electoral en México, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, será ahora viable, mediante el enfoque de políticas públicas, centrar la atención en la problemática vinculada con el referido diseño y analizar la necesidad y factibilidad de la intervención gubernamental en su solución.

Para el logro de tal fin, el *ciclo de las políticas públicas*, como señala Parsons (2007: 111), “*sigue siendo la base tanto del análisis del proceso de las políticas como del análisis en y para el proceso de las mismas*”. Con relación a esto, Knoepfel (2003: 32) sostiene que “*la idea general que surge de la bibliografía es la de un “ciclo” de las políticas públicas que comienza con el surgimiento de los problemas y se prolonga hasta la evaluación de los resultados obtenidos*”. Esto conduce a inferir que las políticas implican en sí un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones decisiones, desarrollos y resultados propios.

Asimismo, Aguilar (1992: 15), lo refiere como “*un dispositivo analítico intelectualmente construido, para fines de modelación del ordenamiento, explicación y prescripción de una política y, que en la práctica las “etapas” pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de las mismas, así como anticiparse, atrasarse o repetirse*”. En este sentido, Knoepfel (2003: 34), señala que las fases del ciclo de las políticas que se interrelacionan, son la de surgimiento y percepción de los problemas, como la de su inclusión en la agenda pública, la fase de formulación de la política, la de implementación y, finalmente, la de evaluación.

La fase de *surgimiento y de percepción de los problemas* se identifica con la situación que produce “*una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable directamente o a través de manifestaciones exteriores y para la cual se busca una solución*”; la de *inclusión en la agenda* está determinada por la consideración,

por parte de los *actores decisivos del sistema político administrativo*, de las múltiples demandas sociales. La tercera fase, de *formulación de la política*, supone en primer lugar la definición del modelo causal por los actores públicos, así como de los actores sociales con influencia en mayor o menor medida; posteriormente la formulación del programa, es decir, “*la selección de los objetivos, instrumentos y procesos a poner en práctica para resolver el problema en cuestión*” (Knoepfel 2003: 34).

Como ha sido referido, las fases restantes son la *de implementación* y la *de evaluación*, la primera consiste en una adaptación del programa de la política a la situación concreta encontrada; la *de evaluación* tiene como finalidad determinar los resultados y los efectos de dicha política en términos de cambios de conducta del grupo meta y en términos de solución del problema percibido.

Ahora bien, es necesario precisar que el análisis que ahora se desarrolla, si bien finalizará con algunas *recomendaciones de política pública*, únicamente pretende abarcar las dos primeras fases mencionadas, es decir la relativa al *surgimiento y percepción del problema*, así como la referencia a la *de inclusión en la agenda*, por lo que no será objeto del mismo lo relativo a la formulación de la política, como tampoco las fases de implementación y evaluación.

2.1. Políticas públicas comparadas. Análisis comparativo del diseño institucional de la procuración de justicia penal electoral en el ámbito federal mexicano y en el de las entidades federativas.

El análisis que se pretende se hace en función del régimen jurídico político federal del Estado mexicano, que tiene como una de sus características el del respeto que se tiene y debe tenerse, de la autonomía de cada estado integrante de la Federación en sus decisiones de gobierno, no sólo en el aspecto formal en términos del régimen jurídico, sino materializado también en la realidad. El poder federal debe mostrarse respetuoso de aquello que se considera reservado para su regulación interna en los Estados de la

República, tal como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre y cuando la esfera de decisión no recaiga en el ámbito federal.

Dentro de los elementos políticos que pueden considerarse como importantes en la búsqueda de un mejoramiento del sistema federal, están los que tienen que ver con la necesaria cooperación por parte de los depositarios del poder público, es decir, los representantes (Ejecutivo y Legislativo) tienen la posibilidad de mejorar la calidad de las relaciones federación-entidades. Si no hay cooperación política para avanzar en grandes cambios (infraestructura, energía, combate a la pobreza, etcétera) que requiere el país como federación, es poco probable que en México se visualicen transformaciones que permitan un desarrollo más acelerado. A propósito de lo anterior, Enrique Cabrero (2007: 21) sostiene lo siguiente:

“...en una federación, las partes o sujetos que se obligan deben estar más allá del referente legal, dispuestos a cooperar para el beneficio de la sociedad a la que pertenecen. Por más claras que estén las facultades para los distintos miembros de la federación siempre habrá espacio para que las atribuciones se empalmen y surjan algunos conflictos.”

A partir del diseño federal del régimen político mexicano, según se ha señalado en el capítulo previo, conforme a los artículos constitucionales: 73 fracción XXI, 102, 116, 122, apartado C, inciso *h*, y 124, puede deducirse la existencia de delitos del orden federal y delitos del orden local, de los cuales conoce, por regla, cada uno de los ámbitos de competencia establecidos. Respecto de uno y otro de esos ámbitos, para la investigación de los delitos electorales, se ha instituido un órgano de procuración de justicia en la materia, que en el caso de la Federación corresponde a la *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales* de la Procuraduría General de la República, y en el ámbito de trece Estados y del Distrito Federal se ha determinado en un órgano que puede asumir una denominación similar a la referida *Fiscalía*, o bien, ejercerse tales funciones a través de una *Subprocuraduría* en la materia o, inclusive, por una *Coordinación* o *Agencia Especializada*.

De manera enunciativa se hizo alusión en el capítulo anterior, – independientemente de su denominación-, a cada uno de los referidos órganos a los que corresponde la procuración en materia de delitos electorales, en su respectivo ámbito de competencia, es decir, en el federal o en el de los quince Estados aludidos, así como del Distrito Federal, y conocerán de los delitos que el específico legislador les haya establecido.

Con base en lo anterior, es necesario realizar un ejercicio de análisis comparativo respecto del diseño institucional de la procuración de justicia penal electoral en México, a partir de los casos señalados, considerando que se hará respecto de todas las entidades federativas mexicanas, si bien, con referencia particular a aquellas en las que han sido creados específicos órganos de procuración de justicia penal electoral, y mediante alusión genérica a la situación en las diecisiete entidades federativas mexicanas en las que no ha sido creado.

Como se observa en el trabajo de Zaremborg (2008: 7 y 8), el concepto de comparación puede entenderse, en términos generales, como la actividad mental lógica de observar semejanzas y diferencias en dos o más objetos; y en el ámbito de las Ciencias Sociales puede interpretarse en dos sentidos, uno, el de comparación implícita y el que es de particular interés para los efectos del presente ejercicio, el de comparación explícita o “*análisis comparativo*”, que conlleva la necesidad y existencia de los métodos propios de la ciencia social comparativa.

El análisis comparativo que se llevará a cabo, tendrá como enfoque, el relativo a *leyes y marcos legales*, conforme a los planteamientos de Agranoff (1992: 191), respecto del cual señala que “*en el marco de la acción pública la ley juega un papel intergubernamental en la medida en que determina el ámbito de actuación de los gobiernos al establecer lo que éstos pueden hacer o no hacer, así como las circunstancias en que se desenvuelven las actividades de sus organizaciones*”.

En términos generales, el conjunto de ordenamientos es uno de los primeros elementos para el acercamiento entre los diversos ámbitos de gobierno para formar las relaciones que, en el marco de sus atribuciones, darán como resultado la implementación de políticas públicas; por lo tanto, es necesario, para la investigación que se pretende, analizar los diversos ordenamientos jurídicos en los cuales se encuentra el fundamento del diseño institucional de la procuración de justicia penal en los referidos Estados y en el ámbito federal. No obstante tratarse de la comparación de la situación en el ámbito federal con doce casos de las entidades federativas, se seguirá la metodología propuesta por Zaremborg (2008: 15 y siguientes) para un *número pequeño de casos*.

De inicio, es difícil determinar si estamos ante casos *most similar* o *most different*, en virtud de que es a ello a lo que se pretende acercarse a través del análisis comparativo, por lo que, es congruente proponer la realización de la investigación de referencia mediante *comparación exploratoria*, al atenderse a la explicación de Zaremborg (2008: 18):

Esto es, se comparan dos (o más) casos que clasificamos como similares o diferentes en función de algún parámetro, para describir cómo se comportan las dimensiones que me interesa indagar. En otras palabras, en una comparación exploratoria defino que los casos elegidos son similares o diferentes en orden a algún criterio, pero aún no puedo saber si los resultados se comportan de manera similar o diferente (componente esencial para discriminar si son casos most similar y most different).

Con los elementos expuestos se reitera que para la comparación mediante la cual se propone desarrollar el análisis respecto del “*Diseño institucional de la procuración de justicia penal electoral*” es el modelo de *comparación exploratoria*, al considerar que puede aplicarse el correspondiente a un número pequeño de casos.

La *comparación exploratoria* que se pretende respecto del diseño institucional de la procuración de justicia penal electoral en México, tomando en cuenta lo relativo al

ámbito federal como a los Estados de Chiapas, Coahuila, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Hidalgo, Yucatán, México, Guanajuato, Veracruz, Aguascalientes, Nuevo León, así como del Distrito Federal, será a partir del análisis del diseño de la institución encargada de procurar justicia penal electoral, en función de los criterios de: (1) Atribuciones, (2) Especialización, (3) Nivel jerárquico, (4) Autonomía técnica y (5) Permanencia. De manera genérica, referidos como “*otros estados*” será objeto de análisis la situación Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas, en los que no se cuenta con un específico órgano de procuración de justicia penal electoral, atribución que es ejercida por la Procuraduría General del Estado correspondiente.

El primer criterio de *atribuciones* se considerará en función de las actividades sustantivas de procuración de justicia penal electoral, relativas a la investigación y persecución de los delitos electorales así como las acciones que deben llevarse a cabo con la finalidad de su prevención. Los criterios de *especialización*, *nivel jerárquico* y *autonomía técnica*, se consideran importantes a partir de que fueron los elementos que inspiraron y motivaron, en 1994 según fue referido en el capítulo previo, la petición de los diversos actores políticos como elementos de trascendencia al instituir la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en el ámbito federal, al considerarlos necesarios para garantizar de mejor manera la legalidad e inclusive la legitimidad del proceso electoral, al tener como finalidad ser garantes de la democracia y transparencia de su práctica y para salvaguardar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad de la función electoral.

El criterio de permanencia se considera importante, no sólo por encontrarse inmerso en los elementos inspiradores de la creación de la Fiscalía en 1994, sino también en atención a que las actividades de las instituciones encargadas de procurar justicia penal electoral, no deben ser sólo transitorias, es decir, durante el procedimiento electoral; pues al tomar en cuenta que pueden existir delitos electorales no sólo durante

el tiempo de elecciones, sino en cualquier momento, la permanencia debe ser, en congruencia con ello, una característica de los referidos órganos de procuración.

Al respecto, no debe olvidarse que la procuración de justicia en general, como lo es aquella en materia penal electoral, tiene dos grandes vertientes: una, para el caso concreto en análisis, la de prevenir la configuración de delitos electorales, a través de acciones de diferentes características tendentes a evitar en lo posible la comisión de conductas electorales delictivas y, la otra, la de conferir una atención diligente, imparcial y eficiente a las denuncias recibidas con motivo de la probable comisión de tales delitos. No cabe duda que la primera de las vertientes referidas, además de ser una actividad que también debe llevarse a cabo de manera permanente, tiene importancia fundamental, dado que una situación ideal en toda sociedad sería que no se cometieran conductas calificadas como delitos en los ordenamientos correspondientes. Lo anterior permite inferir fácilmente la necesidad de la permanencia de los órganos de procuración de justicia penal electoral.

2.1.1. Atribuciones



En el caso de las fiscalías de los Estados de Chiapas (37, *fracciones I y II, LOPGJECH*), Coahuila (Acuerdo 001/2009), Guerrero (42, *fracciones I y IX, LOPGJEG*), Oaxaca (LOMPEO), San Luis Potosí (56, *fracciones IX y XV, LOPGJESLP*), Tabasco (37, *II, RLOPGJET*) y Tamaulipas (51, *fracciones II y X, RLOMPE*); de las subprocuradurías de Hidalgo (42, *fracciones I y VI, LOMPEH*) y Yucatán (49, *fracciones I, III y VII, LOPGJEY*); de la *Fiscalía* del Estado de México (5, *fracciones I, II, IV, Acuerdo 06/2009*); las coordinaciones de Guanajuato (Artículo Segundo, *fracciones II, VII, IX, Acuerdo 1/2009*) y Veracruz (68, *fracciones I y III, RLOPGJEV*); de las Agencias de Aguascalientes (2º, *fracciones I y IV LOPGJ y, 357 CEE*) y de Nuevo León (*Artículo Segundo, Acuerdo*), así como en el caso del Distrito Federal (*Segundo, encabezado y fracción III, Acuerdo A/004/09*); tales instituciones de procuración de justicia penal electoral son coincidentes con la *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República* en sus atribuciones respecto de la *investigación, persecución y prevención* de delitos electorales, como parte de sus actividades sustantivas.

2.1.2. Especialización

Si bien en algunos de los órganos encargados de la procuración de justicia penal electoral como parte de su denominación se alude a “especiales” y en otros casos a “especializados”, debe atenderse que con el término “especial” se hace referencia a toda autoridad u órgano del Estado que sólo está facultado “*para conocer de uno o varios casos concretos determinados, objetivo para cuya consecución fue expresamente establecido*”, es decir, es creado “*ex profesamente para conocer de determinados casos concretos numéricamente demarcados*” (Burgoa, 1994: 288). De esta forma, sólo serían “especiales” en el sentido estricto del término, los órganos de procuración de justicia penal electoral que se crearan para conocer de determinados casos concretos específicamente determinados.

A diferencia de ello, los órganos estatales especializados han sido instituidos de competencia “*para conocer de todos aquellos casos concretos, en número ilimitado que se presenten y que encuadren dentro de la hipótesis o situación jurídica abstracta en relación con la cual la ley le atribuye ciertas facultades*” (Burgoa, 1994: 288); es decir, para el caso concreto de este análisis, esta característica implicaría que los órganos encargados de procurar justicia penal electoral, conocieran de manera especializada de los delitos electorales.

De los casos en análisis se cumple este criterio, además de la *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales* en el ámbito federal, tratándose de las fiscalías de los Estados de Chiapas (34 y 37, *LOPGJECH*), Coahuila (Artículo 1 del Acuerdo 001/2009), Oaxaca (38, *LOMPEO*), San Luis Potosí (56, *LOPGJESLP*), Tabasco (37, *RLOPGJET*) y Tamaulipas (20, *base III, CPET, 51 RLOMPE*); de la *Subprocuraduría* de Yucatán (49, *LOPGJEY*); de la *Fiscalía* del Estado de México (5, *Acuerdo 06/2009*), la *Coordinación* de Guanajuato (Artículo Segundo, Acuerdo 1/2009), así como la *Agencia* de Aguascalientes (357 *CEE*), que tienen competencia especializada en materia de delitos electorales.

Tal situación no acontece en el caso de la *Fiscalía* del Estado de Guerrero, dado que conforme al artículo 42, fracción II, de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia* de la referida entidad, tiene entre sus atribuciones, además de lo relativo a los delitos electorales:

II. Vigilar que se respeten las garantías individuales y los derechos humanos y políticos y se proteja a las víctimas u ofendidos;

Tampoco es el caso de la correspondiente *Subprocuraduría* del Estado de Hidalgo, en virtud de que, en términos del artículo 41 de la *Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Hidalgo*:

Artículo 41.- La Subprocuraduría de Asuntos Electorales... En los recesos electorales desarrollará y aplicará las políticas y programas de la Procuraduría, en materia de prevención del delito y coordinará su ejecución.

En el caso de la *Coordinación* en Veracruz, conforme al artículo 68, fracción II, del *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*:

Artículo 68.- El Coordinador de Agentes del Ministerio Público Investigadores Especializados en Delitos Electorales...

*II.- Ante la **ausencia de procesos electorales**, el **Coordinador**, conocerá **ordinariamente de delitos de mayor impacto social, político o económico**, que mediante acuerdo determine el Procurador o el Director.*

(...)

Tampoco se actualiza tal característica respecto de la correspondiente *Agencia del Ministerio Público* del Estado de Nuevo León, en virtud de que, según fue referido, conoce tanto de delitos electorales como de delitos cometidos por servidores públicos, conforme al Acuerdo relativo, publicado el 14 de mayo de 2004.

En el caso del Distrito Federal, tampoco se cumple con el criterio de especialidad, dado que las funciones de la Fiscalía Encargada de Conocer los Delitos Electorales son asumidas por la Fiscalía Central de Investigación para Asuntos Especiales, que tiene su propia competencia y que conforme al artículo CUARTO transitorio del referido Acuerdo A/004/09:

CUARTO.- La Fiscalía Central de Investigación para Asuntos Especiales, conocerá además de los Delitos Electorales, los que correspondan a su competencia.

2.1.3. Nivel jerárquico

Debe recordarse que desde el referido Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 1994, que constituye uno de los antecedentes de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, en el ámbito federal:

...se buscó que la Fiscalía Especial estuviera presidida por un servidor público de alto nivel y que la unidad por el encabezada tuviera una estructura orgánica y funcional particular, para hacer factible que su actuación jurídica se realizara con independencia respecto de las unidades centrales encargadas de funciones sustantivas de Ministerio Público (Reyes Tayabas, 1997: 40 in fine y 41).

Por lo que se refiere a los órganos de procuración de justicia penal electoral de los Estados de la República y del Distrito Federal objeto de análisis, el criterio de que se tenga el nivel jerárquico de subprocuraduría o inclusive de órgano adscrito directamente del Procurador del Estado, se cumple en el caso de los estados de Chiapas (34 y 35 LOPGJECH), Coahuila (artículos 1 a 3 del Acuerdo 001/2009), Guerrero (41, LOPGJEG), Oaxaca (39, LOMPEO), San Luis Potosí (55, LOPGJESLP), Tamaulipas (51, fracción I, RLOMPE); como es notorio desde su denominación, en el caso de las subprocuradurías de Hidalgo (18, fracción III, LOMPEH) y Yucatán (13, fracción IV, LOPGJEY), así como en la Fiscalía del Estado de México (artículo 3, Acuerdo 06/2009) y en el caso de Aguascalientes (357 CEE) lo que se refleja en este último caso, además, al ser designado el titular de la *Agencia* correspondiente por el Ejecutivo del Estado.

En el Estado de Guanajuato, el órgano encargado de la procuración de justicia penal electoral, tiene el que corresponde a una Coordinación en términos del referido Acuerdo 1/2009. Si bien no se precisa en los ordenamientos respectivos su nivel jerárquico, tal *Coordinación* depende directamente del Procurador del Estado, por lo que válidamente puede considerarse que cumple con el criterio de nivel jerárquico equivalente al de subprocurador.

Tal situación no acontece en el caso de la *Fiscalía* de Tabasco (10, apartado A, fracción III, inciso f, RLOPGJET) toda vez que se trata de una *Dirección* adscrita a la Subprocuraduría de Investigación:

ARTÍCULO 37. ...

La Fiscalía Especializada para la Atención de denuncias sobre Delitos Electorales estará a cargo de un Director, auxiliado en el ejercicio de sus

atribuciones por los Agentes del Ministerio Público, Secretarios y demás personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

Similar situación acontece en el Estado de Veracruz (68, *RLOPGJEV*) donde, como se ha precisado, existe una *Coordinación de Agentes del Ministerio Público*:

Artículo 68.- El Coordinador de Agentes del Ministerio Público Investigadores Especializados en Delitos Electorales, depende de manera directa de la Dirección General de Investigaciones Ministeriales y por lo tanto...

En el Distrito Federal, se ha hecho referencia a que las funciones de la Fiscalía en materia electoral han sido asumidas por la Fiscalía Central de Investigaciones para Asuntos Especiales, cuyo nivel jerárquico se precisa en el artículo primero del referido Acuerdo A/004/09:

PRIMERO.- Las funciones de la Fiscalía Encargada de Conocer de los Delitos Electorales serán asumidas por la Fiscalía Central de Investigación para Asuntos Especiales, adscrita a la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales.

Tampoco se cumple con este criterio en Nuevo León, dado que desde su denominación se precisa el nivel jerárquico de *Agencia del Ministerio Público del Fuero Común*.

2.1.4. Autonomía técnica

Este criterio se considera de particular importancia al ser inspirador de la petición de los diversos actores políticos, al solicitar la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en el ámbito federal, con la finalidad de garantizar de mejor manera el cumplimiento del principio de legalidad en materia electoral.

Este elemento implica que el órgano de procuración de justicia actúe, según señala Patiño (2006: 810) “*con entera independencia de las unidades centrales de la*

Procuraduría...”, lo anterior con la finalidad de que la procuración de justicia en materia penal electoral:

...quede al margen de la influencia o franca dependencia del procurador o del titular del Poder Ejecutivo, y de ese modo merezca la confianza de la ciudadanía, de los partidos políticos y de los candidatos a puestos de elección popular (Reyes Tayabas, 1997: 41).

Cumplen con este criterio las *fiscalías* de los estados de Chiapas, que cuenta con autonomía técnica y presupuestaria (34, *LOPGJECH*); Coahuila (*artículo 1, Acuerdo 001/2009*); Guerrero (41, *LOPGJEG*) con autonomía técnica y presupuesto propio; Oaxaca (39, *LOMPEO*), San Luis Potosí (56, *fracción I, LOPGJESLP*), así como en la *Agencia Especializada* de Aguascalientes (10, *LOPGJ*)

En cambio, en los respectivos ordenamientos de los estados de Tabasco, en las subprocuradurías de Hidalgo y Yucatán, así como en el Estado de México, Guanajuato y Veracruz, no se establece la existencia de autonomía técnica respecto de los órganos de procuración de justicia en materia penal electoral; inclusive en el último de los citados, se precisa que el “*Coordinador de Agentes del Ministerio Público Investigadores Especializados en Delitos Electorales, depende de manera directa de la Dirección General de Investigaciones Ministeriales*” (68, *RLOPGJEV*). Tampoco en el caso del Distrito Federal, Tamaulipas y Nuevo León se cumple con el referido criterio.

2.1.5. Permanencia

Este criterio cuya existencia se pretende analizar cobra particular relevancia ante la existencia de conductas que pueden ser constitutivas de delitos electorales, que pueden actualizarse no sólo durante el proceso electoral sino también fuera de éste. Además, debe destacarse que entre las atribuciones de los referidos órganos de procuración de justicia penal electoral se prevén no sólo la investigación y persecución de delitos electorales, sino también la facultad relativa a la realización de acciones de prevención

de tales delitos, función que para un resultado eficaz y eficiente debe ser realizada de manera permanente y no sólo en una época cercana o bien durante el proceso electoral.

De los órganos de procuración de justicia penal electoral en análisis, tienen existencia y competencia permanente: la *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*, en el ámbito federal; las *fiscalías* de Chiapas, Coahuila, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco y Tamaulipas; las *subprocuradurías* de Hidalgo y Yucatán; la *Coordinación* en Veracruz, así como la *Agencia* de Nuevo León. Por lo que se refiere al Distrito Federal, si bien no queda precisado en el respectivo Acuerdo, en atención a que las funciones de la *Fiscalía Encargada de Conocer de los Delitos Electorales* son asumidas por la Fiscalía Central de Investigación para Asuntos Especiales, toda vez que esta última tiene carácter permanente, puede considerarse que en el caso del Distrito Federal, se cumpliría con tal criterio.

Dado su diseño institucional, carecen de funcionamiento permanente, la Fiscalía del Estado de México, al haberse creado respecto de “*Delitos Contra el Proceso Electoral 2009*” (*artículo 1, Acuerdo 06/2009*), mismo que ya ha concluido; y la *Coordinación* del Estado de Guanajuato, al establecerse en el artículo primero del referido Acuerdo de su creación (*1/2009*), que tendría como función “*supervisar, apoyar y coordinar a las Agencias y Delegaciones del Ministerio Público respecto a la integración de averiguaciones previas relativas a la investigación de delitos electorales inherentes al proceso electoral a verificarse durante el año 2009*”. También funciona de manera transitoria la *Agencia Especializada* en el Estado de Aguascalientes (*357, CEE*).

Por lo que se refiere a los restantes 17 estados de la República, en los mismos sólo se cumple con el criterio de Atribuciones, en virtud de que en los respectivos códigos penales se ha establecido por los respectivos legisladores, la regulación de los delitos electorales. Resulta obvio que no se cumple con el criterio de especialización al no existir un órgano especializado en materia de procuración de justicia penal electoral; por la misma razón de inexistencia del órgano, tampoco se puede lógicamente hacer la

referencia a un criterio de nivel jerárquico, ni al de autonomía como tampoco al de permanencia.

2.1.6. Análisis integral

A partir de los elementos analizados, tomando en cuenta los criterios de: Atribuciones (A), Especialización (E), Nivel jerárquico (NJ), Autonomía técnica (AT) y Permanencia (P), gráficamente pueden señalarse los siguientes resultados:

ENTIDAD	A	E	NJ	AT	P
CHIAPAS	●	●	●	●	●
COAHUILA	●	●	●	●	●
OAXACA	●	●	●	●	●
SAN LUIS POTOSÍ	●	●	●	●	●
GUERRERO	●		●	●	●
TAMAULIPAS	●	●	●		●
YUCATÁN	●	●	●		●
AGUASCALIENTES	●	●	●	●	
HIDALGO	●		●		●
TABASCO	●	●			●
ESTADO DE MÉXICO	●	●	●		
GUANAJUATO	●	●	●		
VERACRUZ	●				●
DISTRITO FEDERAL	●				●
NUEVO LEÓN	●				●
OTROS ESTADOS	●				

Nota: Construcción propia.

Conforme a lo anterior, en los Estados de Chiapas, Coahuila, Oaxaca y San Luis Potosí, el respectivo órgano de procuración de justicia penal electoral cumple con los cinco criterios que han sido materia de análisis. En el Estado de Guerrero se cumple con cuatro, al no establecerse la especialización, similar situación en cuanto al número de criterios cumplidos acontece en Tamaulipas y Yucatán, en donde las respectivas *fiscalía* y *subprocuraduría*, no tienen formalmente establecida la característica de contar con

autonomía técnica. En Aguascalientes, la característica faltante corresponde a la permanencia del órgano.

Reúnen tres de las características los órganos correspondientes a los Estados de Hidalgo, Tabasco, México y Guanajuato, dado que en el primero se carece de la especialización, en Tabasco no tiene el nivel jerárquico de subprocuraduría y, los del Estado de México y Guanajuato no tienen funcionamiento permanente. En las cuatro entidades no se ha establecido formalmente a tales órganos, su funcionamiento con autonomía técnica.

En los estados de Veracruz y Nuevo León, así como en el Distrito Federal se cumplen sólo dos criterios dado que la *Coordinación*, la *Agencia* y la *Fiscalía*, respectivamente encargadas de la atención de lo relativo a delitos electorales, además del criterio de autonomía técnica, no cumplen con los de especialización y de nivel jerárquico de subprocuraduría.

Ahora bien, por lo que se refiere a las entidades federativas mexicanas agrupadas bajo la denominación de *otros estados*, cabe reiterar que sólo se cumple con una de las características aludidas, que es la de atribuciones.

En este orden de ideas, en cuanto se refiere al análisis comparativo realizado, puede considerarse que se encuentra mayor similitud en el diseño institucional de los órganos de procuración de justicia penal electoral, en la *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales* en el ámbito federal, y los respectivos órganos en los Estados de Chiapas, Coahuila, Oaxaca y San Luis Potosí, dado que se reúnen las cinco características consideradas como criterios de análisis que como se ha anotado, han sido considerados como ideales del órgano de procuración de justicia penal electoral en razón de su finalidad para garantizar de mejor forma la legalidad del proceso electoral y una elección imparcial, así como para salvaguardar los principios rectores de la función electoral.

Asimismo, considerando sólo los estados en los que existe un órgano específico de procuración de justicia penal electoral, puede destacarse que se encuentran las diferencias más marcadas respecto de su diseño institucional, entre la *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales* federal y los respectivos órganos en los Estados referidos (Chiapas, Coahuila, Oaxaca y San Luis Potosí), en relación con los respectivos órganos de Veracruz y Nuevo León así como en el Distrito Federal, al encontrarse en estos últimos que se reúnen sólo dos de los criterios empleados para la comparación.

Sin lugar a dudas, por lo que se refiere a las entidades federativas agrupadas como *otros estados*, casos en los que no existe un órgano específico en materia de procuración de justicia penal para delitos electorales, existe la mayor diferencia si se les compara con el diseño del correspondiente órgano de procuración de justicia penal electoral en los estados de Chiapas, Coahuila, Oaxaca y San Luis Potosí o con el de la *Fiscalía Especializa* federal, al contar sólo con el criterio de atribuciones en la materia.

Esta situación implica, conforme a los planteamientos que se han formulado y la línea argumentativa que se desarrollan en el análisis que se realiza, que en términos de su normatividad, en las referidas 17 entidades federativas los respectivos órganos de procuración en materia de delitos electorales no cuenta con los elementos de especialización, nivel jerárquico, autonomía técnica y permanencia, que cuando menos desde un punto de vista formal les podrían garantizar el adecuado cumplimiento de sus funciones.

2.2. Hacia un nuevo diseño institucional de procuración de justicia penal electoral en México.

Como ha sido previamente referido, Knoepfel (2003: 34), señala que las fases del ciclo de las políticas que se interrelacionan, son la de surgimiento y percepción de los

problemas, como la de su inclusión en la agenda pública, la fase de formulación de la política, la de implementación y, finalmente, la de evaluación. También destaca el referido autor que una política pública tiene como objetivo la solución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. En tal sentido, representa la respuesta del sistema político-administrativo a un estado de la realidad social juzgado como políticamente inaceptable (2003: 25).

2.2.1. Surgimiento y percepción del problema

En uno de sus ensayos, Cohen y Franco (2005: 100), sostienen que *“hay un problema social cuando existe una diferencia identificable entre los ideales y la realidad”*. No todas las situaciones o hechos sociales devienen en problema, según señalan Moro y Besse (2008: 5), dado que para que sea un problema hace falta que algún sujeto entienda que hay una situación anómala, un acontecimiento que no debe producirse de acuerdo a determinados valores, conocimientos y perspectivas.

En este sentido, es necesario mencionar conforme a Knoepfel, (2003: 25) que son los síntomas de un problema social los que constituyen punto de partida de una “toma de conciencia” y de un debate sobre la necesidad de una política pública, lo que conduce al reconocimiento de un problema, es decir, de una situación de insatisfacción social, cuya solución es sometida a la acción del sector público.

A partir de lo que se ha analizado en el presente trabajo, no es difícil deducir que la democracia mexicana requiere la existencia permanente de elecciones que puedan ser calificadas como “limpias” y “confiables”, en las que los ciudadanos puedan participar con libertad absoluta y que el voto reúna todas sus características de universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; asimismo, que los actores políticos puedan competir en igualdad de circunstancias.

Un elemento que nos permite acercarnos al problema que se pretende destacar es el que a continuación se enuncia, mismo que puede observarse en la Encuesta Nacional sobre la Protección de Programas Sociales (2007: 193) realizada con relación al proceso electoral federal de 2006, entre cuyos resultados se obtuvo que:

...uno de cada siete inscritos a PROCAMPO opina que recibir regalos de un partido compromete a votar por él, mientras que varios de ellos reportan haber sido presionados para asistir a mítines políticos a cambio de su permanencia en el programa [y que] apenas una décima parte de estos entrevistados recuerde las campañas de prevención de delitos electorales...”

No cabe duda que al obtenerse entre las conclusiones de la referida Encuesta una afirmación como la precitada, se está ante la presencia de un problema social, relacionado, en una parte, con las deficiencias o fallas en las instituciones de procuración de justicia penal electoral, dado que podría estarse ante la presencia de delitos electorales.

Ante ello, ha sido pertinente preguntarse ¿cómo se combate institucionalmente el delito electoral en México? La pregunta ha llevado a conocer y comparar el actual diseño institucional de la procuración de justicia penal electoral en México tanto en el ámbito federal, a través de la *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*, como en el de las entidades federativas, a partir del análisis de los específicos órganos con tal función en los Estados de Chiapas, Coahuila, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Hidalgo, Yucatán, México, Guanajuato, Veracruz, Aguascalientes, así como en el Distrito Federal, con la referencia genérica a las restantes diecisiete entidades que no cuentan con el mismo.

El estudio se realiza únicamente respecto del diseño institucional formal, analizando sólo el marco normativo que ha creado los referidos órganos y les atribuye competencia en materia de procuración de justicia penal electoral, es decir, las facultades en materia de investigación y persecución de tales delitos, así como las correspondientes

a la prevención de los mismos, a partir de cinco criterios de análisis: las Atribuciones, la Especialización, el Nivel Jerárquico, la Autonomía Técnica y la Permanencia. No llega este análisis formal a elementos también de destacada importancia en el ámbito de las políticas públicas, tales como la eficacia y eficiencia de los referidos órganos en el desempeño de sus funciones.

A partir de lo hasta ahora expuesto, se considera a los referidos criterios como características que como un mínimo necesario podrían reunir los órganos encargados de la procuración de justicia penal electoral, en el ánimo de uniformar el diseño institucional básico, con el que actualmente ya cuenta el respectivo órgano en los estados de Chiapas, Coahuila, Oaxaca y San Luis Potosí, así como la *Fiscalía* federal. En primer lugar, en cuanto a las atribuciones, porque tales consisten en la *investigación y persecución* de delitos electorales, sin dejar de lado lo relativo a la *prevención* de tales ilícitos, como su actividad sustantiva. La *especialización*, dado que se ha considerado, inclusive en los orígenes de la creación de tales órganos de procuración en 1994, como importante que el órgano conozca de manera exclusiva de lo relativo a delitos electorales.

El nivel jerárquico y la autonomía técnica como elementos que cuando menos desde un punto de vista formal permitan que el órgano de procuración especializado actúe de manera imparcial y conforme a Derecho en el cumplimiento de sus atribuciones para hacer efectivo el cumplimiento de los principios rectores de la función electoral y como consecuencia de ello merezca la confianza de la ciudadanía en general y en lo particular de los diversos actores políticos tales como los partidos políticos o coaliciones y de los candidatos a puestos de elección popular, al garantizarse en el ámbito de competencia de los órganos de procuración de justicia penal electoral, entre otros valores la equidad en la contienda y sobre todo la libertad en la emisión del sufragio.

El caso del criterio de autonomía técnica cobra particular importancia. A partir del análisis de los ordenamientos jurídicos en los que se fundamenta la existencia y funcionamiento de los órganos específicos de procuración de justicia penal electoral

objeto de este estudio, se ha encontrado que respecto de nueve de los mismos –los correspondientes a los Estados de Yucatán, Hidalgo, Tabasco, México, Guanajuato, Veracruz, Tamaulipas, Nuevo León y del Distrito Federal-, no se hace referencia a esta característica respecto de su funcionamiento. Lógicamente, esta situación no puede ser valorada en las entidades que no cuentan con específico órgano en la materia, por esa misma circunstancia.

Lo anterior, es motivo de especial interés, dado que la autonomía técnica implica, en un plano formal, una de las garantías para la actuación de los órganos de procuración de justicia penal electoral, de manera independiente de las unidades centrales de las Procuradurías, con la finalidad de evitar interferencias, presiones o influencias que pudieran entorpecer sus funciones.

La carencia de su mención no necesariamente implica la situación contraria, es decir, que pudiera darse una injerencia nociva por órganos o entes diversos, en el adecuado funcionamiento de los órganos de procuración de justicia penal electoral; sin embargo, su precisión normativa coadyuvaría, cuando menos formalmente, al óptimo desempeño de sus atribuciones.

Además de lo anterior, no debe pasar desapercibido que, tratándose de órganos cuyo ámbito de facultades está estrechamente vinculado a la materia electoral, la independencia de los mismos ha sido una de las características sobresalientes, particularmente a partir de 1996, respecto de la integración, funcionamiento y toma de decisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, cuyas decisiones son tomadas por personas cuando menos desde el ámbito formal carentes de vinculación directa con los partidos políticos, con la intención de contar con órganos electorales confiables que garantizaran la imparcialidad y la equidad en la contienda electoral.

Finalmente, el criterio de la permanencia, al que no se le ha dado la importancia que merece, pero que requiere estar presente como una característica de los órganos de procuración de justicia penal electoral, al tomar en cuenta que pueden existir delitos

electorales –tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas- que pueden ser cometidos en todo tiempo, lo que hace necesaria la existencia de un órgano permanente de procuración de justicia en esa materia.

Si bien es frecuente todavía el funcionamiento transitorio de instituciones encargadas de la procuración de justicia penal electoral en algunas entidades federativas, que se instalan a partir del inicio del proceso electoral y entran en receso al concluir el mismo, como se ha señalado particularmente en los casos del Estado de México, Guanajuato y Aguascalientes, es necesario que se observe con mayor detalle la necesidad de su funcionamiento permanente.

Es fácil deducir tal necesidad tan solo de analizar los tipos penales regulados en los apartados correspondientes a los delitos electorales en los respectivos Códigos Penales; se observará que los legisladores de las diversas entidades federativas –como también sucede en el caso del legislador federal- han tipificado como delitos electorales diversas conductas que pueden actualizarse no sólo durante el proceso electoral, sino en todo tiempo.

Una de las hipótesis delictivas, que se reproduce prácticamente en todos los códigos penales materia de revisión, corresponde al supuesto de los servidores públicos que destinen fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político (Aguascalientes: artículo 450, fracción III; Chiapas: artículo 489; Coahuila: artículo 270; Guerrero: artículo 296, fracción III; Hidalgo: artículo 356, fracción VII; Nuevo León, 421, fracción III; Oaxaca: artículo 398; San Luis Potosí: artículo 318, fracción III; Tabasco: artículo 352, fracción III; Veracruz: artículo 356, fracción III y, Yucatán: artículo 401, fracción III).

Asimismo, a manera de ejemplo, pueden señalarse otras hipótesis que pudieran actualizarse en todo tiempo, como es el caso de quien “*se ostente como funcionario electoral en cualquier lugar o ante cualquier persona sin tener esa calidad*”, que se encuentra regulado en el artículo 481, fracción XIV, del Código Penal del Estado de

Chiapas; en el Código Penal del Distrito Federal, el supuesto de violar o alterar “*paquetes o sellos con los que se resguarden documentos electorales*”, en el artículo 353, fracción XIV.

Puede señalarse también lo previsto en el ordenamiento penal sustantivo del Estado de Guanajuato, que en su artículo 285, fracción III, regula como delito electoral desempeñar “*una función o cargo electoral sin reunir los requisitos legales*”; o bien, el supuesto establecido en el respectivo código del Estado de Guerrero, de ostentarse como “*funcionario electoral o como representante de un partido político sin tener esa calidad*”, establecido en el artículo 292, fracción XIX; además, los supuestos establecidos en las fracciones XIX y XXV del Código Penal del Estado de Hidalgo, conforme a las cuales comete delito electoral quien “*impida el desempeño de las funciones de los integrantes de los órganos electorales*” o quien “*expida una o más facturas a un partido político... alterando el costo real de los servicios prestados*”, supuestos que también pueden actualizarse en todo tiempo.

Entre los ejemplos, pueden ser referidas también las hipótesis establecidas por el legislador de Oaxaca en el respectivo Código, al tipificar en el artículo 391, fracción XV, como delito electoral que alguien “*se poseione de oficinas de los órganos electorales o retenga una o varias personas, con el fin de obligar a la autoridad electoral, a que realice o deje de realizar un acto de su competencia*”; así como el caso de que un funcionario electoral que “*no entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales*” o del funcionario partidista que “*sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos oficiales de índole electoral*”, previstos, respectivamente, en los artículos 350, fracción V y 351, fracción III del Código Penal para el Estado de Tabasco, así como en los artículos 354, fracción V y 355, fracción III, del Código Penal para el Estado libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave; hipótesis que podrían actualizarse no sólo durante el proceso electoral, sino en todo tiempo.

Asimismo, pueden señalarse también los tipos penales, previstos en la *Legislación Penal para el Estado de Aguascalientes*, relativos a la contratación de “*propaganda en radio y televisión, prensa o internet, a favor o en contra de un partido político...*”, o bien, el relativo a la difusión “*en cualquier tiempo a nombre de un... Partido Político, cualquier programa gubernamental sin incluir, claramente visible o audible, la leyenda ‘Este programa es público y ajeno a cualquier Partido Político’*”, previstos, respectivamente en las fracciones XVII y XVIII del artículo 87 de la referida *Legislación*.

Similar situación en cuanto a la posibilidad de comisión en todo tiempo, se encuentra el supuesto establecido en el artículo 417 fracción V del *Código Penal para el Estado de Nuevo León*, consistente en violar “*el derecho ciudadano de afiliación libre, voluntaria e individual obligando a pertenecer o no a un partido político*”, o bien, el previsto en la fracción XIX, relativo a la utilización de la denominación o emblema de partido político sin contar con la autorización correspondiente.

Similar situación acontece, con relación a delitos electorales que pueden cometerse en cualquier tiempo, en las diecisiete entidades federativas en las que no han sido creados específicos órganos de procuración de justicia penal electoral.

Además de lo anterior, no debe olvidarse la importancia no solo de la investigación y persecución de los delitos electorales, sino también lo relativo a las actividades de prevención de los mismos. El ideal es que no se realicen conductas que sean contrarias a los ordenamientos jurídicos, que no se cometan delitos electorales; sin embargo, la realidad social ha demostrado la susceptibilidad de la comisión de tales conductas antijurídicas; es por ello que no debe pasar desapercibida la trascendencia de los programas que en materia de prevención de delitos electorales deben llevar a cabo, de manera permanente, las instituciones encargadas de la procuración de justicia penal en la materia.

Con relación a la definición de problemas, Moro y Besse (2008: 5) reconocen la centralidad de los sujetos en la construcción de problemas, que no hay problema sin sujeto problematizador, es decir, para que sea un problema hace falta que algún o algunos sujetos entiendan que hay una situación anómala que no debiese producirse de acuerdo a determinados valores conocimientos y perspectivas. En este sentido, conforme al objeto de este análisis, se considera problemática la situación de la falta de uniformidad respecto del diseño de la procuración de justicia en materia penal electoral en México, particularmente en cuanto se refiere a las treinta y dos entidades federativas.

Por lo anterior, ante circunstancias similares en cuanto a la situación de la regulación y posibilidad de comisión de los delitos electorales, así como ante el requerimiento de acciones de prevención de delitos en esta materia, así como en congruencia a la situación problemática a la que se ha hecho mención en el párrafo previo, resalta la necesidad de *uniformar el diseño institucional de la procuración de justicia penal electoral en México*.

La finalidad de uniformar el citado diseño institucional es contar, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, con órganos específicos en esta materia que reúnan cuando menos las cinco características señaladas: que cuenten con atribuciones en materia de prevención, investigación y persecución de delitos electorales; que cumplan con tales atribuciones de manera especializada, lo que implica también la profesionalización de sus integrantes; que tengan un nivel jerárquico de subprocuradurías, que junto con la característica de autonomía técnica, se constituyan como garantías formales de su funcionamiento independiente y, además, que su existencia sea permanente para el cumplimiento de sus funciones sustantivas.

2.2.2. Formación de la agenda. Agenda pública y de gobierno.

Queda referido entonces el problema de la falta de uniformidad en cuanto al diseño de la procuración de justicia penal electoral en México, tanto en el ámbito federal como en el

de las entidades federativas y por tanto la necesidad de contar con órganos específicos de procuración de justicia penal electoral tanto en el ámbito federal como en la totalidad de las entidades federativas, cuando menos con las características que han sido referidas en cuanto a atribuciones, especialización, nivel jerárquico, autonomía técnica y permanencia.⁶

Para estos efectos, un elemento importante en el desarrollo de las políticas es la *formación de la agenda*, que puede entenderse como el proceso por el cual “problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos de política pública” (Aguilar Villanueva, 1996: 30). En términos de Cobb y Elder citados por Aguilar Villanueva (1996: 31), se ha distinguido entre dos tipos de agenda, la llamada *agenda pública* y la denominada *agenda gubernamental*. La agenda pública “está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental”; en cambio, la agenda gubernamental es “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones.

Ahora bien, por lo que se refiere al problema objeto del presente estudio, será necesario que dada su trascendencia de interés general y de alta significación para el orden democrático nacional y una cuestión como ésta merece probar su naturaleza pública y volverse prioridad de la acción gubernamental.

Al seguirse la propuesta para la formación de la agenda pública que, desde una perspectiva organizacional, ofrece Bárbara Nelson (1993: 109), se observa que se compone de cuatro etapas: 1) el reconocimiento del asunto, 2) la adopción del asunto, 3) la priorización del asunto y 4) el mantenimiento del asunto.

⁶ Cabría hacer mención, que la referida situación sería congruente con la que corresponde, por ejemplo, a los institutos electorales de las entidades federativas, en virtud de que los mismos tienen un esquema uniforme, lo que se logra, en buena medida, como efecto de las disposiciones que establecen los lineamientos generales respecto de tales autoridades electorales administrativas, mismas que se encuentran previstas en el artículo 116, fracción IV, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

1) Reconocimiento del asunto.

El momento en el que se advirtió la cuestión y se reconoció que podía ser tema potencial de un programa de acción. Por lo que se refiere al problema de la falta de uniformidad en cuanto al diseño de la procuración de justicia penal electoral en México y la necesidad de establecer en todas las entidades federativas del país un órgano específico en cuanto a la prevención, investigación y persecución de delitos electorales, esta etapa se encuentra ya cumplida dado que a partir del análisis comparativo que se ha realizado, se tienen los elementos para reconocer que es un tema potencial de un programa de acción.

2) Adopción del asunto

Esta etapa se centra en la decisión de si responder o no al asunto en cuestión. Este punto puede ser logrado toda vez que los actores políticos han manifestado interés, particularmente durante el pasado proceso electoral federal 2008-2009, respecto de una modificación al órgano de procuración de justicia penal electoral federal, no obstante ello, no se ha llegado a la percepción del problema en los términos que han sido planteados. Sería necesario reflejar ese mismo interés respecto de los órganos respectivos en las entidades federativas.

3) La priorización del asunto

Una de las tácticas más frecuentes de caracterización que usan los interesados en ciertos asuntos es tratar de presentarlos como “asuntos de valencia” (aquellos que no se caracterizan como conflictivos), de gran consenso afectivo (Nelson, 1993: 112). En aras de lograr mayores elementos que permitan garantizar el cumplimiento del principio de legalidad respecto de los procesos electorales, lograr una modificación del diseño institucional de la procuración de justicia penal electoral es un asunto que genera “gran consenso afectivo”.

4) *Mantenimiento del asunto*

Será determinante para su inclusión y mantenimiento en la agenda de gobierno (conjuntamente con otros temas relacionados a la materia electoral), la necesidad de lograr el perfeccionamiento de la democracia mexicana y de sus instituciones, a través de la aplicación eficaz de los principios de legalidad, seguridad jurídica y de equidad en la contienda electoral, inspiradores de la materia, en los procesos electorales venideros, toda vez que la investigación y persecución de delitos electorales y la prevención de tales conductas reprochables, es una de las formas para proteger los altos valores democráticos como el voto universal, libre secreto, directo y personalísimo, así como el adecuado desarrollo de la función pública electoral.

Ahora bien, como complemento al enfoque organizacional de las etapas analíticas de la formación de la agenda, Bárbara J. Nelson propone una tipología que permite identificar los casos pertinentes con base en las características más sobresalientes de los problemas a considerar (Nelson, 1993: 112). Son tres las dimensiones que proporcionan un marco para identificar los casos pertinentes:

La primera dimensión se refiere a la naturaleza de los casos, que puede ser controversial o consensual, por lo que identifica asuntos de valencia o de posición. Para el caso concreto, desde el personal punto de vista, puede asumir naturaleza es consensual, al ser susceptible de considerarse como un asunto de valencia susceptible de despertar “respuestas afectivas fuertes bastante unánimes”.

Conforme a la segunda dimensión, respecto de su caracterización como asunto técnico/científico o como social, se considera que se caracteriza como un caso técnico/científico en atención a la necesidad de legislar y el grado de precisión con el que se debía hacerlo; sin embargo, puede considerarse que también es un caso social, por estar vinculado a los ciudadanos y al ejercicio de sus derechos políticos. Por último, conforme a la tercera dimensión, se designa como un problema nacional, en atención a la base de su área geográfica. Lo anterior, dado que para que una política pública sea

eficaz requiere de la suma de esfuerzos, para el caso concreto, de los ámbitos federal y de los correspondientes a las entidades federativas.

CAPÍTULO TERCERO

Recomendaciones de política pública para un nuevo diseño de la procuración de justicia penal electoral en México

Ahora bien, ya ha sido precisada en el desarrollo de este estudio la situación problemática que se presenta en virtud de la falta de uniformidad en cuanto al diseño institucional de la procuración de justicia penal en México, que se ha observado al analizar los casos de las treinta y dos entidades federativas mexicanas y de la federación misma. Inclusive, el referido análisis, en el caso de las entidades federativas, ha permitido mostrar una división inicial entre entidades en las que ha sido creado un específico órgano de procuración de justicia penal electoral y de aquellos Estados en los que el conocimiento de los delitos electorales corresponde de manera general a las procuradurías de los estados.

El referido estudio también ha evidenciado que en las quince entidades en que se han creado órganos específicos para la procuración en la materia, la situación tampoco es uniforme en función de los criterios de comparación empleados.

Lo anterior, hace pensar en la necesidad de hacer frente a esta problemática a través de las acciones necesarias que permitan solucionar tal cuestión con la finalidad de establecer un diseño uniforme de procuración de justicia penal electoral, que no obstante ello, sea respetuoso de la autonomía de los estados integrantes la federación mexicana. Al respecto, debe recordarse que el modelo federal es idóneo para conservar importantes espacios de autonomía entre los estados federales que lo componen, sin que ello se contraponga a la acción de la federación como entidad ordenadora del sistema estatal en su conjunto.

Es precisamente en este sentido, a través de la función orientadora del ente integrador de la federación mexicana, que podría ser más viable uniformar el diseño de la procuración de justicia en materia penal electoral, con la finalidad de contar con órganos específicos encargados de tales funciones, que además de estar dotados de las atribuciones señaladas, cuenten con las características de especialización, el nivel jerárquico de subprocuraduría, autonomía técnica para el desempeño de las funciones sustantivas, así como funcionamiento permanente para atender los delitos electorales en su ámbito de competencia.

Al respecto, debe destacarse que para la formulación de las recomendaciones de política pública pueden seguirse dos enfoques o perspectivas: el *top-down* enfocado a la acción estatal y el *bottom-up*, que hace énfasis en los actores sociales.

En términos de lo hasta ahora expuesto, resulta fácilmente comprensible que la perspectiva que podría asumirse para la formulación de las recomendaciones de política pública sería de *arriba hacia abajo* –al analizarse una decisión sobre políticas públicas analizando en qué medida y cómo son cumplidos sus objetivos-.

De este modo se proponen las dos acciones siguientes que se nutran de la agenda pública para buscar insertarse en la agenda de gobierno:

- a) Reformular el marco jurídico constitucional conforme a la necesidad de contar con órganos de procuración de justicia en materia penal electoral, tanto en el orden federal como en el de las entidades federativas, enunciándose las características generales que deben reunir.
- b) Adecuar, en cuanto resulte necesario, la legislación de los estados de la República y del Distrito Federal (leyes orgánicas de las procuradurías y reglamentos correspondientes), para hacerlas congruentes con la referida reforma constitucional.

En cuanto a la reformulación del marco jurídico constitucional, se estiman necesarias valorar las siguientes reformas:

1.- Adicionar una base VII al segundo párrafo del artículo 41 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para establecer:

Artículo 41.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(...)

VII. Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los principios rectores de la función electoral, el adecuado desarrollo de la misma así como la libertad del sufragio, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, como órgano de la Procuraduría General de la República, con nivel de subprocuraduría, atenderá en forma permanente, institucional, especializada, profesional y con autonomía técnica, lo relativo a los delitos electorales federales, en los términos que se establezcan en la ley. En todo tiempo desarrollará acciones en materia de prevención de los delitos de su competencia de forma coordinada con los órganos establecidos en el inciso n) de la fracción IV de esta Constitución.

Al realizarse esta modificación constitucional, se daría el sustento desde la norma fundamental, a la vez que se reiteraría la situación de la *Fiscalía Especializada* en el ámbito de la federación, amén de que sería el primero de diversos pasos conjuntos para lograr consolidar el diseño uniforme de procuración de justicia en materia de delitos electorales.

2.- Modificar el artículo 116 de la misma *Constitución*, para establecer en la fracción IV del párrafo segundo:

Artículo 116.-

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

(...)

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse. Asimismo, que se establezca en el ámbito de la correspondiente procuraduría de justicia, un órgano que con nivel de subprocuraduría, sea responsable de atender en forma permanente, institucional, especializada, profesional y con autonomía técnica, lo relativo a los delitos electorales del fuero común, en los términos que se establezcan en la ley respectiva. En todo tiempo desarrollará acciones en materia de prevención de los delitos de su competencia.

Se precisa que en el caso del artículo 122 constitucional, relativo a la organización del Distrito Federal, no se requiere reforma alguna, debido a que en la parte que ahora interesa (*párrafo sexto, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f*), remite al precitado artículo 116, en los siguientes términos:

Artículo 122.

Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

(...)

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

(...)

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

(...)

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

(...)

f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales;

Establecida esta modificación constitucional, se tendría una norma legal que le dé sustento desde la norma en las entidades federativas a un diseño institucional uniforme en materia de procuración de justicia penal electoral.

Implicaría *per se* la necesidad jurídica de contar en las entidades federativas –los treinta y un estados y el Distrito Federal- con órganos de procuración de justicia en materia de delitos electorales que tengan como parte de su diseño las características básicas de un órgano de procuración de justicia penal electoral, consideradas instituciones idóneas para garantizar de mejor forma una elección imparcial así como la legalidad del proceso electoral, al tener como finalidad ser garantes de la democracia y transparencia y para salvaguardar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad de la función electoral. Ello abonaría a lo siguiente:

- a) Contarían con *atribuciones* en materia de investigación y persecución de tales delitos así como para llevar a cabo las diversas acciones en materia de prevención de los mismos, hasta consolidar una verdadera política criminal, como actividades sustantivas de procuración de justicia penal electoral.
- b) Que su característica de *especialización*, que doctrinalmente implica conocer de todos aquellos casos concretos, en número ilimitado que se presenten y que encuadren dentro de la hipótesis o situación jurídica abstracta en relación con

la cual la ley le atribuye ciertas facultades y que en el caso concreto implicaría que el órgano correspondiente estaría encargado de manera exclusiva y directa de procurar justicia en materia de delitos electorales. Sería también una garantía formal de que las atribuciones referidas serían realizadas de manera profesional al llevarse a cabo respecto de un específico y exclusivo aspecto de la procuración de justicia, precisamente el que se refiere a tales delitos.

- c) La *autonomía técnica*, que permita a los órganos de procuración de justicia penal electoral ejercer sus actividades sustantivas sin estar sujetas a la aprobación, revisión o corrección por parte de las unidades centrales de las procuradurías, como garantías de su actuación independiente. Estos elementos desde un punto de vista formal garantizan que el órgano de procuración especializado actúe de manera imparcial, para con ello coadyuvar a la mayor confianza de los ciudadanos respecto de su actuación conforme a Derecho y en función del logro de los altos valores democráticos.
- d) El *nivel jerárquico* de subprocuraduría, en razón de que la situación ideal sería que el respectivo órgano de procuración de justicia penal electoral estuviera a cargo de un servidor público de alto nivel y que la unidad por el encabezada tuviera una estructura orgánica y funcional particular, para hacer factible también que su actuación jurídica se realizara con independencia respecto de las unidades centrales de las procuradurías.
- e) La *permanencia* como característica de la que poco se ha hablado, necesaria en función de la posibilidad de la comisión, en todo tiempo, de diversos delitos electorales, es decir, tanto durante el proceso electoral como en el tiempo que transcurre entre uno y otro procesos electorales. Además, como entre las atribuciones de los referidos órganos de procuración de justicia penal electoral se prevén no sólo la investigación y persecución de delitos electorales, sino también ocuparse de la facultad relativa a la realización de acciones de prevención de tales delitos, que tendrían encomendadas como parte de su labor

sustantiva los referidos órganos especializados de procuración de justicia, tendentes a evitar en lo posible la comisión de conductas electorales delictivas, función que para un resultado eficaz y eficiente debe ser realizada de manera permanente y no sólo en una época cercana o bien durante el proceso electoral.

Lo anterior permitiría coadyuvar al desarrollo de la democracia mexicana requiere la existencia permanente de elecciones que puedan ser calificadas como transparentes y confiables, en las que los ciudadanos ejerzan su derecho a decidir con libertad absoluta y que el sufragio reúna todas sus características de universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; asimismo, que los actores políticos puedan competir en igualdad de circunstancias.

Asimismo se reiteraría la necesidad de la colaboración interinstitucional entre la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República y los órganos de procuración de justicia penal electoral que sean creados en las entidades federativas.

3.- Establecer en los artículos *transitorios* del correspondiente Decreto de reforma constitucional, el deber de los Congresos de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de adecuar la normatividad en la materia en un plazo determinado razonable:

TRANSITORIOS

(...)

Artículo - - -. Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.

Al establecerse un plazo razonable para la modificación legislativa en las entidades federativas no queda a su libre arbitrio la aplicación o no del diseño uniforme de procuración de justicia penal electoral y tampoco el tiempo para llevar a cabo las

referidas acciones. Con ello se lograría no solamente la uniformidad en cuanto a diseño normativo sino también en cuanto a los tiempos para lograr tal fin.

Finalmente, cabe concluir reflexionando, que la concreción de lo que ha sido referido, representará la realización de acciones gubernamentales idóneas para el bienestar público ciudadano, objetivo central de cualquier Estado.

CONCLUSIONES

Al considerar que son idóneas para garantizar una elección imparcial y la legalidad del proceso electoral, en función de ser garantes de los principios rectores de la función electoral, y al haber inspirado, desde su origen, el diseño del órgano de procuración de justicia penal electoral federal, se considera que los elementos que deben caracterizar a tales órganos son: a) contar con *atribuciones* en materia de prevención, investigación y persecución de delitos; b) *especialización*, que implica que el órgano correspondiente estaría encargado de manera exclusiva y directa de procurar justicia en materia de delitos electorales; c) *autonomía técnica*, que permita a los órganos de procuración de justicia penal electoral ejercer sus actividades sustantivas sin estar sujetas a la aprobación, revisión o corrección por parte de las unidades centrales de las procuradurías; d) *nivel jerárquico* de subprocuraduría, en razón de que la situación ideal sería que el respectivo órgano estuviera a cargo de un servidor público de alto nivel y con una estructura orgánica y funcional particular; y e) *permanencia*, como característica necesaria en función de la posibilidad de la comisión, en todo tiempo, de diversos delitos electorales, así como con relación a las acciones de prevención de tales delitos.

Como resultado de la comparación realizada, tomando en cuenta los criterios de: Atribuciones (A), Especialización (E), Nivel jerárquico (NJ), Autonomía técnica (AT) y Permanencia (P), se concluye que en los Estados de Chiapas, Coahuila, Oaxaca y San Luis Potosí, el respectivo órgano de procuración de justicia penal electoral reúnen las cinco características que han sido materia de análisis; en el Estado de Guerrero se actualizan cuatro, al no establecerse la especialización; el mismo número de criterios se cumplen en Yucatán y Tamaulipas, en donde la respectiva *subprocuraduría* y fiscalía, no tienen formalmente establecida la característica de autonomía técnica; así como en Aguascalientes, donde el órgano relativo carece de permanencia.

Cumplen con tres criterios los órganos correspondientes a los Estados de Hidalgo, Tabasco, México y Guanajuato, dado que en el primero se carece de la especialización, en Tabasco no tiene el nivel jerárquico de subprocuraduría y en los estados de México y Guanajuato no funcionan permanentemente, además, en las cuatro entidades no se ha establecido formalmente a tales órganos, su funcionamiento con autonomía técnica. En los estados de Veracruz y Nuevo León, así como en el Distrito Federal se cumplen sólo dos criterios dado que la *Coordinación*, *Agencia* y *Fiscalía* respectivas, además del criterio de autonomía técnica, no cumplen con los de especialización y de nivel jerárquico de subprocuraduría.

En las restantes diecisiete entidades federativas, en las que no se ha creado un específico órgano de procuración de justicia penal electoral, se considera que sólo se cumple con el criterio de *atribuciones*, las cuales ejercidas de manera general por la correspondiente procuraduría general de justicia estatal.

En este orden de ideas, en cuanto se refiere al análisis comparativo realizado, puede considerarse que se encuentra la mayor similitud en el diseño institucional de los órganos de procuración de justicia penal electoral, en la *Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales* en el ámbito federal y los respectivos órganos en los Estados de Chiapas, Coahuila, Oaxaca y San Luis Potosí, dado que reúnen las cinco características tomadas como criterios de análisis. Asimismo, puede destacarse que se encuentra la diferencia más marcada respecto de su diseño institucional, entre la *Fiscalía Especializada* federal y de los respectivos órganos de los cuatro estados referidos, en relación con los de Guanajuato, Veracruz y el Distrito Federal, al encontrarse en estos últimos que se reúnen sólo dos de las características referidas.

El caso del criterio de autonomía técnica cobra particular importancia. A partir del análisis realizado, se advierte respecto de nueve de los ordenamientos jurídicos, los correspondientes a los Estados de Tamaulipas, Yucatán, Hidalgo, Tabasco, México, Guanajuato, Veracruz, Nuevo León y del Distrito Federal, no se hace referencia a esta característica respecto de su funcionamiento. Lo anterior es motivo de especial interés,

dado que la autonomía técnica implica, en un plano formal, una de las garantías para la actuación de los órganos de procuración de justicia penal electoral, de manera independiente de las unidades centrales de las Procuradurías, con la finalidad de evitar interferencias, presiones o influencias que pudieran entorpecer sus funciones, con la intención de contar con órganos electorales confiables que garanticen la imparcialidad y la equidad en la contienda electoral. Su precisión normativa coadyuvaría, cuando menos formalmente, al óptimo desempeño de sus atribuciones.

Al criterio de la permanencia no se le ha dado la importancia que merece. Debe tomarse en cuenta que pueden existir delitos electorales, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, durante el proceso electoral como fuera de éste, es decir hay delitos electorales que pueden ser cometidos en todo tiempo, lo que hace necesaria la existencia de un órgano permanente de procuración de justicia en esa materia. Si bien es frecuente todavía el funcionamiento transitorio de algunas de las instituciones encargadas de la procuración de justicia de las entidades federativas, es necesario su funcionamiento permanente, dado que en los respectivos Códigos Penales, se han tipificado como delitos electorales diversas conductas que pueden actualizarse en todo tiempo. Además de lo anterior, no debe olvidarse la importancia no sólo de la investigación y persecución de los delitos electorales, sino también lo relativo a las actividades de prevención de los mismos, que debe ser una labor permanente.

En términos generales, se concluye, en un enfoque de políticas públicas, que un nuevo diseño institucional de la procuración de justicia penal electoral en México debe resaltar la necesidad de contar, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, con órganos de procuración de justicia penal electoral que reúnan las cinco características señaladas: que cuenten con atribuciones en materia de prevención, investigación y persecución de delitos electorales; que cumplan con tales atribuciones de manera especializada, lo que implica también la profesionalización de sus integrantes; que tengan un nivel jerárquico de subprocuradurías, que junto con la característica de autonomía técnica, se constituyan como garantías formales de su funcionamiento

independiente y, además, que su existencia sea permanente para el cumplimiento de sus funciones sustantivas.

Conforme a lo anterior habría que reformular el marco jurídico constitucional conforme a la necesidad de crear órganos de procuración de justicia tanto en el orden federal como en el de las entidades federativas, enunciándose las características generales que deben reunir. De esta forma sería necesario adicionar una base VII al segundo párrafo del artículo 41 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, con la finalidad de dar el sustento desde la norma fundamental, a la vez que se reiteraría la situación de la *Fiscalía Especializada* en el ámbito de la federación, amén de que sería el primero de diversos pasos conjuntos para lograr consolidar el diseño uniforme de procuración de justicia en materia de delitos electorales.

Asimismo, resultaría imprescindible modificar el artículo 116 de la misma *Constitución*, para establecer en la fracción IV del párrafo segundo, los lineamientos generales respecto de los órganos de procuración de justicia penal electoral de las entidades federativas. Con relación a la propuesta de modificación normativa sería necesario establecer en los artículos *transitorios* del correspondiente Decreto de reforma constitucional, el deber de los Congresos de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de adecuar la normatividad en la materia en un plazo determinado razonable.

Por otra parte, en el ámbito local se haría indispensable adecuar, en cuanto resulte necesario, la legislación de los estados de la República y del Distrito Federal (leyes orgánicas de las procuradurías y reglamentos correspondientes), para hacerlas congruentes con la reforma constitucional propuesta.

No obsta lo anterior para señalar que un orden social no se modifica por decreto, por lo que los órdenes jurídicos requieren una realidad que los vivifique y que haga congruentes sus objetivos con los hechos. En este sentido, toca al Estado y a los

ciudadanos construir juntos en el ejercicio de la libertad e igualdad que conducen a la democracia, su presente y futuro.

FUENTES CONSULTADAS

- AGRANOFF, Robert (1992), “Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales”, en Mauricio MERINO (Coord.) *Cambio Político y Gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1992) “Estudio Introductorio”, en *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Antologías de Política Pública Vol. 3; Luis F. Aguilar Villanueva (Ed); México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 15-72.
- BAZÚA, Fernando y Giovanna VALENTI (1995), “Políticas Públicas y Desarrollo”, en *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*, Carlos E. Massé y Eduardo Sandoval (coords.), México: El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 51-82
- BURGOA, Ignacio (1994), *Las Garantías Individuales*, 26ª edición, Editorial Porrúa, México.
- CABRERO, Enrique (2007), *Para entender el Federalismo*, Nostra Ediciones, México.
- COHEN, E. y R. FRANCO (2005) *Gestión Social ¿Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales?*, México D. F., Siglo XXI editores. Capítulo 4 “El marco de la gestión social” y Capítulo 5 “La estrategia de la gestión social”.
- DEL CASTILLO ALEMÁN, Gloria y MÉNDEZ DE HOYOS, Irma (2008), *Introducción a la Teoría de las Políticas Públicas (Primera parte)*, Guía de estudio, Maestría en Políticas Públicas Comparadas III Promoción (2008-2009), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco y José Fernando OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO (2007) "Delitos y faltas electorales", en NOHLEN, Dieter *et. al* (comp.) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, IIDH / Universidad de Heidelberg / International IDEA / TEPJF / IFE / FCE, México.

- FLACSO (2008), *Relaciones intergubernamentales (Primera parte)*, Guía de estudio, Maestría en Políticas Públicas Comparadas III Promoción (2008-2009), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René (2001), *Derecho Penal Electoral*, Editorial Porrúa, México.
- HUERTA OCHOA, Carla (2000), “Constitución y Diseño Institucional”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva serie, Año XXXIII, Número 99, Septiembre-Diciembre, México.
- KNOEPFEL, Peter (et.al) (2003), “Capítulo 2 Las Políticas Públicas”, en *Análisis de políticas Públicas*, p. 25-37.
- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo (2004), *Delitos en Particular*, Tomo IV, Editorial Porrúa, México.
- MARTÍNEZ, Héctor y Alejandro MÉNDEZ (1997), *El estudio de las Relaciones Intergubernamentales. Una revisión bibliográfica*, Documento de Trabajo número 45, División de Administración Pública (DAP) del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), México.
- MORO, Javier y Juan BESSE (2008), *La Nueva Agenda en Política Pública (Primera parte)*, Guía de estudio, Maestría en Políticas Públicas Comparadas III Promoción (2008-2009), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- NELSON, Bárbara J. (1993) "La formación de una agenda. El caso del maltrato de niños", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis (comp.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Vol. 3, Miguel Ángel Porrúa, México.
- PARSONS, Wayne (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica de políticas públicas*, Argentina: FLACSO México.
- PATIÑO CAMARENA, Javier (2006), *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*. Octava edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- PNUD (2007), *Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- REYES TAYABAS, Jorge (1994), *Análisis de los delitos electorales y criterios aplicativos*, Ediciones de la Procuraduría General de la República, México.
- REYES TAYABAS, Jorge (1997), *Temas de Procuración de Justicia en Delitos Electorales*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.

- ROWLAND, Allison (2000), *La Organización Territorial de la Administración y de las Políticas Públicas*, Documento de Trabajo número 83, División de Administración Pública (DAP) del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), México.
- SABATIER, P. (1986) “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy* 6(1): 21-48.
- WRIGHT, Deil (1997), *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de Colima y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, México.
- ZAMORA JIMÉNEZ, Arturo (2000), *Delitos Electorales*. Ángel Editor, México.
- ZAREMBERG, Gisela, (2008), *Metodología I (Segunda parte)*, Guía de estudio, Maestría en Políticas Públicas Comparadas III Promoción (2008-2009), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.