



## **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN ARTÍCULO 20 TER DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES.**

El suscrito, Dr. Ricardo Monreal Ávila, senador del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, numeral I, fracción I y 165, numerales 1 y 2 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Asamblea la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un artículo 20 Ter a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, al tenor de la siguiente:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **I. Argumentación**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40 reconoce la forma en la que se constituye el pueblo mexicano y su forma específica de gobierno:

*Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

El Estado Mexicano ha adoptado el sistema democrático. En palabras de Eduardo de Jesús Castellanos Hernández<sup>1</sup> la democracia no solamente debe concebirse como una estructura de naturaleza jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En ese sentido, a partir de los elementos que conforman el núcleo axiológico de la cultura occidental, así como de su estructura jurídica, lo que conocemos como democracia representativa tiene principios instrumentales, que son indispensables

---

<sup>1</sup> Castellanos, E. 2014. Nuevo Derecho Electoral Mexicano. Trillas. México. Pág.29.

y permiten su configuración en la realidad social en la que se instaura: soberanía, división de poderes, gobierno representativo, Estado de derecho, control de constitucionalidad, sistema electoral y sistema de partidos.<sup>2</sup>

El sistema electoral varía de acuerdo con cada Estado, en el caso de nuestro país el artículo 41, párrafo tercero, regula para efectos de la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Además, el marco constitucional reconoce la integración de órganos como el Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales y establece que cada uno de esos organismos deben salvaguardar los principios rectores de la función electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Así, en el entendido de que México se consolida como un Estado cuya forma de gobierno es la democracia representativa, debe caracterizarse por la realización de elecciones libres, periódicas y transparentes para lograr que las y los ciudadanos decidan o accedan a ejercer un cargo público. Es decir, se debe garantizar que los principios rectores se respeten al momento de que los ciudadanos elijan libremente a quienes los representan; en caso contrario, el fraude electoral se convierte en una amenaza para el propio sistema.

Desde la perspectiva del derecho penal electoral es necesario tipificar el fraude, pues aunque existen instituciones que velan por la protección, tutela, certeza, legalidad de las elecciones, históricamente los procesos electorales en nuestro país se han caracterizado por la sospecha de ese tipo de conducta. Y es que si bien se puede hablar de procesos electorales legales, es frecuente que los resultados carezcan de legitimidad.

Analizar los procesos electorales desde la legalidad y la legitimidad de los resultados en México, así como reconocer la existencia del fraude electoral como una acción sistemática que trasgrede los principios democráticos e impide la consolidación de los gobiernos emanados de la voluntad popular, es el preámbulo para proponer una reforma de esta naturaleza.

---

<sup>2</sup> Castellanos, E. 2014. Nuevo Derecho Electoral Mexicano. Trillas. México. Pág.36.



Cabe aquí destacar lo que el actual fiscal electoral manifiesta sobre la evolución histórica de la figura de fraude electoral: esta no es una conducta de realización contemporánea o novedosa, más bien, data de la instauración de la Primera República en México pasando por las etapas de la Reforma, el Porfiriato, la Revolución Mexicana, el Maximato, y el Presidencialismo que culminó en el año 2000 con el arribo a la Presidencia de la República del Partido Acción Nacional.

Vale recordar que durante el presidencialismo mexicano el partido hegemónico tenía el control de los procesos electorales y una de las estrategias más comunes era recurrir al fraude, consistente en la modificación de los resultados a su favor, desalentar competidores potenciales o mantener a los partidos de oposición fuera del poder, convirtiéndose el fraude en un mecanismo de control político que servía para decidir las contiendas electorales.

Como se puede observar en México se ha desarrollado un proceso de transición política, de transformación de partido hegemónico a la consolidación de un Estado democrático. Este proceso ha impactado en el fortalecimiento de su marco normativo e institucional; sin embargo, aún existe mucho trabajo por hacer, ya que aun cuando existen organismos autónomos con mejor estructura, existen vacíos o lagunas legales que necesitan regularse.

Lo que entonces sucedía es indicador, como lo es en muchos países de América Latina, de que el fraude electoral es común en los diversos sistemas políticos. Es importante destacar que este acto puede desarrollarse en cualquier momento del proceso electoral: desde su inicio hasta el día de la jornada o en la publicación de los resultados. De ahí que tratar de garantizar procesos electorales legales y válidos debe ser una tarea de la autoridad electoral y no sólo de ésta sino también de todos y cada uno de los ciudadanos, porque en el menor de los casos el bien que se tutela es el respeto de los derechos político-electorales individuales y en el mayor de los casos se pone en riesgo la tutela del derecho a un Estado democrático.

Como punto de partida, las investigaciones realizadas sobre fraude electoral coinciden en sus resultados. Primero, el fraude adopta una amplia variedad de formas, desde las violaciones de procedimiento a la ley electoral (con o sin la intención de alterar los resultados) hasta el abierto uso de la violencia para intimidar a los votantes y observadores electorales. Además, sólo la menor parte de las acusaciones implica tipos de fraude flagrantes. Segundo, la mayor parte de las

veces la manipulación del voto no parece desempeñar un papel decisivo. Probablemente la colorida historia de la fabricación de votos exagere su propio papel como factor en los resultados de las elecciones. Sin embargo, el fraude debilita la estabilidad política, ya que puede ser crucial cuando se trata de una contienda muy reñida. Incluso cuando las elecciones no sean tan competidas, la manipulación del voto despoja a los comicios de credibilidad y, en consecuencia, evita la consolidación de las instituciones democráticas. Tercero, la competencia política define el ritmo y el tipo del fraude electoral. Los intentos de robar las elecciones se incrementan con la desigualdad social, pero la competencia política, moldeada en parte por las instituciones, determina las estrategias de los partidos para manipular los votos.<sup>3</sup>

En ese sentido, el fraude electoral lacera, lastima a las sociedades que lo permiten o que lo promueven, puesto que en los sistemas democráticos la máxima es buscar la representación de los intereses de la población en legales y legítimos gobernantes; sin embargo, el resultado no es lo esperado: a la luz de la convencionalidad se trastocan derechos humanos, especialmente los derechos político-electorales. Pero más allá de ellos se trastocan los valores y principios que a la larga propiciarán gobiernos de intereses particulares o de grupos, excluyendo los intereses sociales o comunes.

Existe mayor probabilidad de que el fraude tenga lugar en contextos de fragilidad institucional, en donde las libertades y derechos fundamentales se encuentren insuficientemente garantizados, por lo que la gravedad y magnitud del fraude depende de la eficacia e imparcialidad del gobierno, la comunidad internacional y otras instituciones sociales, así como, organismos de la sociedad civil que actúen en aras de proteger las libertades y derechos fundamentales.

Por ello, debemos tener presente que los procesos electorales, sea cual sea su naturaleza, federal o local, con independencia de la autoridad que se elija, perteneciente al ejecutivo o al legislativo, pueden verse inmersos en situaciones de irregularidad en las que se configuren faltas administrativas (sancionadas por la autoridad encargada de organizar las elecciones); aquéllas que pueden causar la

---

<sup>3</sup> Lehoucq, F. 2007. ¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias. Rev. Mex. Sociol. Vol. 69, núm. 1, México, enero/marzo, disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032007000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032007000100001)

nulidad de una casilla o incluso de la elección de una entidad federativa (que en su caso puede ser resueltas por órganos políticos o principalmente jurisdiccionales y administrativos) y las que en este caso nos interesan, no porque sean de mayor importancia sino porque son la base para hablar del fraude electoral, es decir, aquellas irregularidades que se convierten en conductas típicas, antijurídicas y culpables (investigadas y sancionadas por los órganos de procuración de justicia).<sup>4</sup>

En el caso particular de nuestro país existe una ley especial que regula las conductas consideradas como delitos electorales: la Ley General en Materia de Delitos Electorales, derivada de la reforma constitucional del año 2014. Esta norma tiene por objeto establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Su propósito es proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular referida en el artículo 35, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup>.

En la citada ley no existe una definición genérica de fraude electoral; las prácticas que constituyen esta conducta se encuentran de manera fragmentada en la amplia clasificación de delitos.

Ante un nuevo régimen de gobierno que toma como bandera la erradicación total del fraude electoral es necesario contar con los mecanismos legales adecuados para hacer frente a ese problema y evitar a toda costa la impunidad de los actos que transgreden a la democracia, o si se quiere, el derecho a la democracia acorde a los parámetros y directrices del derecho internacional de los derechos humanos.

Resulta de interés recordar que la comunidad internacional ha sido respetuosa de los procesos electorales mexicanos y nunca ha denunciado un fraude electoral en México. Sin embargo, las elecciones han provocado inquietudes a tal punto que hubo una comisión de la ONU en 1994 que revisó el proceso electoral de ese año.

---

<sup>4</sup> En este estado de las cosas se debe tener presente que el desarrollo de todo proceso electoral, sea federal, estatal o municipal, se pueden suceder diferentes tipos de irregularidades: algunas irregularidades pueden configurar faltas administrativas que deban ser atendidas y sancionadas por el órgano responsable de organizar elecciones, otras irregularidades pueden configurar causales de nulidad de la elección de una casilla, en un distrito o una entidad federativa, y estas irregularidades deben ser atendidas por el órgano (político, jurídico o administrativo) que se haya creado al efecto, en tanto que otras irregularidades pueden configurar delitos federales o locales o estatales, las cuales deben estar atendidos por los órganos de procuración de justicia competentes para ello, pudiendo tener esta calidad las procuradurías de cada estado, o bien las fiscalías especializadas que se hayan creado al efecto. Patiño J. 2012. El Sistema Federal y los Delitos Electorales. Instituto Federal Electoral. México. Pág. 15.

<sup>5</sup> Artículo 1 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Al final consideró que el sistema electoral mexicano contaba con las condiciones suficientes para garantizar un proceso apegado a su legislación.

Es importante hacer hincapié en que el fraude electoral debe y puede erradicarse. Existen indicios de ello, sobre todo al ver en retrospectiva los resultados de los procesos electorales de los años 2000, 2018 y 2019, en los que no hubo impugnaciones por fraude o irregularidades graves. En todos esos casos la acción del gobierno se mantuvo en ciertos márgenes, las autoridades políticas no interfirieron y respetaron el triunfo de los candidatos.

Hoy la promesa de abrir las puertas de la democracia eliminando el fraude electoral es una de las principales tareas del nuevo régimen. Por ello se propone la integración de un tipo penal que sancione la conducta de coparticipación dirigida a violentar el régimen democrático electoral, de tal forma que las afectaciones a los procesos electorales no queden impunes y se logre dar un ejemplo a la sociedad con la finalidad de persuadir a aquellos que intenten impedir elecciones libres y auténticas.

Es importante destacar que desde el ámbito académico se han formulado diversas posturas sobre la necesidad de regular un tipo penal en materia de fraude electoral. Un caso específico fue el seminario realizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, organizado por la Universidad Nacional Autónoma de México, la Fiscalía General de la República y la Fiscalía Electoral, actividad de la que se rescataron entre otras, las siguientes conclusiones:

- El fraude electoral se constituye como una costumbre inveterada que empezó a producirse con el nacimiento de la República hasta el año 2017, sin que hasta este momento exista algún mecanismo para su regulación y sanción.
- El sujeto activo o agente generador de esta conducta suelen ser las propias autoridades políticas cuyo objetivo es impedir el triunfo de sus opositores, evitar la pérdida del poder y de la exhibición de sus tropelías.
- El fraude electoral es un crimen de delincuencia organizada, es decir, para perpetrarlo, el gobierno echa mano de recursos administrativos, de su estructura burocrática, desvía dinero y recurre a la iniciativa privada, como



su fuente principal de finanzas, quien otorga las cantidades solicitadas en modo de inversión.

- Que la voluntad política sea respetada por todos los gobiernos locales en todos los procesos electorales es fundamental para alcanzar el sufragio efectivo.

Tomando en consideración lo anterior, esta propuesta tiene como base la urgencia de una necesaria discusión y reforma de la legislación aplicable en materia penal electoral con la finalidad de hacer eficiente la labor de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, mejorar la relación con la autoridad y con la actividad jurisdiccional, en cuanto a que si existen tipos penales que definen las conductas consideradas como delito que tutela la función electoral, éstos no se deben acotar ahí, más bien deben garantizar que los procesos electorales se desarrollen cumpliendo los principios constitucionales de: legalidad, certeza, imparcialidad, máxima publicidad, independencia y objetividad.

Hace falta transitar en la tipificación de los delitos electorales, de visualizar de manera global el bien jurídico que se trastoca, un bien que es de naturaleza social, no individual, consistente en el derecho de vivir en un Estado democrático en donde la voluntad popular se exprese en todos los sentidos, y en el que los que resulten electos no sólo estén investidos de legalidad sino también de legitimidad.

La integridad, confianza y legitimidad en las elecciones y en las propias instituciones encargadas de salvaguardar los derechos político-electorales se protegerá en tanto los resultados de los procesos y las investigaciones en caso de medios de impugnación o denuncias sean públicas, abiertas, transparentes y expeditas.

Sin demérito de que han quedado plenamente expuestos el objeto y la motivación de las modificaciones planteadas, se presenta un cuadro comparativo para clarificar los alcances de la propuesta:

<b>LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES</b>	
<b>Texto vigente</b>	<b>Texto propuesto</b>
<b>Sin correlativo</b>	<b>Artículo 20 Ter. Se impondrá pena de cinco a quince años de prisión y multa de mil</b>

	<p>quinientas a siete mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización cuando dos o más personas se reúnan con la finalidad de alterar o manipular los resultados electorales, o bien para realizar dos o más conductas previstas como delito en este ordenamiento.</p> <p>Si una o más de las conductas descritas en el párrafo anterior, provocan que la autoridad jurisdiccional competente en materia electoral determine, de manera inatacable, que en el proceso electoral de que se trate, o alguna de sus etapas, tuvo por actualizada violaciones graves, dolosas, sistemáticas o determinantes, en detrimento de uno o más de los principios constitucionales, la pena de prisión se aumentará hasta en una mitad.</p> <p>Asimismo, la pena de prisión se aumentará hasta en una mitad cuando las conductas delictivas previstas en este artículo cuenten con la aquiescencia o se cometan por servidora o servidor público, persona funcionaria electoral, funcionaria partidista, aspirante a candidata independiente, precandidata o candidata.</p>
--	---

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de esa Soberanía el siguiente:

### **PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN ARTÍCULO 20 TER DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES**

**Único.** Se adiciona un artículo 20 Ter a la Ley General en Materia de Delitos Electorales para quedar como sigue:

**Artículo 20 Ter.** Se impondrá pena de cinco a quince años de prisión y multa de mil quinientas a siete mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización cuando dos o más personas se reúnan con la finalidad





de alterar o manipular los resultados electorales, o bien para realizar dos o más conductas previstas como delito en este ordenamiento.

Si una o más de las conductas descritas en el párrafo anterior provocan que la autoridad jurisdiccional competente en materia electoral determine, de manera inatacable, que en el proceso electoral de que se trate, o alguna de sus etapas, tuvo por actualizada violaciones graves, dolosas, sistemáticas o determinantes, en detrimento de uno o más de los principios constitucionales, la pena de prisión se aumentará hasta en una mitad.

Asimismo, la pena de prisión se aumentará hasta en una mitad cuando las conductas delictivas previstas en este artículo cuenten con la aquiescencia o se cometan por servidora o servidor público, persona funcionaria electoral, funcionaria partidista, aspirante a candidata independiente, precandidata o candidata.

#### **TRANSITORIO**

**Único.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, a 17 de junio de 2020.

**Suscribe**

**DR. RICARDO MONREAL ÁVILA,  
SENADOR DE LA REPÚBLICA.**