

DERECHO PENAL ELECTORAL

Francisco Javier BARREIRO PERERA

SUMARIO: I. El ilícito electoral. II. Ilícitud electoral plena e ilícitud electoral relativa. III. Delitos electorales. IV. Código Penal de 1871 (de Martínez de Castro). V. Ley para la Elección de los Poderes Federales de 2 de julio de 1918. VI. Código Penal de 1929 (de Almaraz). VII. Código Penal de 1931. VIII. Ley Electoral Federal de 1946. IX. Ley Electoral Federal de 1951. X. Ley Federal Electoral de 1973. XI. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977. XII. Código Federal Electoral de 1987. XIII. Reforma penal de 1990. XIV. Reforma penal de marzo de 1994. XV. Reforma penal de noviembre de 1996. XVI. Código Penal Federal vigente. 1. Definiciones (artículo 401). 2. Inhabilitación y destitución del cargo (artículo 402). 3. Delitos cometidos por cualquiera (artículo 403). 4. Delitos cometidos por ministros de culto religioso (artículo 404). 5. Delitos cometidos por funcionarios electorales (artículo 405). 6. Delitos cometidos por funcionarios partidistas (artículo 406). 7. Delitos cometidos por los servidores públicos (artículo 407). 8. Delitos cometidos por diputados o senadores (artículo 408). 9. Delitos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos (artículos 409 y 410). 10. Delitos en materia del Registro Federal de Electores (artículo 411). 11. Delitos en actos de campaña (artículo 412). 12. Autoría intelectual (artículo 413). XVII. Bien jurídico tutelado. XVIII. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales. 1. Dificultades en la investigación de los delitos electorales y en la aplicación de las penas. XIX. Conclusiones.

I. EL ILÍCITO ELECTORAL

El término licitud proviene del latín *licitus*, es decir, lo justo y permitido. Constituye entonces la calidad de las conductas que cumplen con los deberes prescritos en las normas jurídicas. Puede ser entendido también como sinónimo de la juridicidad, si se le quita su connotación de cumplir con la moral además del derecho.

Así se afirma, que las conductas con la calidad de ilícitas son por una parte la omisión de los actos ordenados y por la otra la ejecución de los actos prohibidos, en tanto que las conductas susceptibles de ser consideradas con la calificación de licitud son contrario sensu: la ejecución de los actos ordenados, la omisión de los actos prohibidos y la ejecución u omisión de los actos potestativos.

Sin pretender de manera alguna agotar el tema espinoso de si la sanción es parte esencial de la norma, debe quedar sentado desde ahora, que en términos generales ésta establece un deber jurídico y correlativamente también prevé una sanción que garantiza su cumplimiento por parte del obligado.

Si esto es así, por acto ilícito electoral debemos entender genéricamente el acto que transgrede una norma electoral, y por ende, debe ser y es susceptible de la imposición de una sanción.

Ahora bien, el ilícito electoral en tanto acto contrario a la norma, puede ser calificado de tres distintas formas y consecuentemente sancionado de tres distintas maneras:

Como **acto nulo** y, en consecuencia, sufrir como sanción el que no produzca efectos de derecho;

Como **falta administrativa** y, en consecuencia, sancionado con la imposición de una sanción administrativa;

Como **delito electoral** y, en consecuencia, susceptible de ser sancionado con la imposición de una pena.

II. ILICITUD ELECTORAL PLENA E ILICITUD ELECTORAL RELATIVA

Es indispensable resaltar “...que en algunos casos, las disposiciones legales conducen a observar que el fenómeno de la ilicitud electoral, puede dar lugar a dos consecuencias de naturaleza diversa: las propiamente electorales y las penales en estricto sentido”¹.

Nos atreveríamos a afirmar entonces, que la ilicitud electoral puede producir efectos jurídicos en dos campos totalmente distintos del derecho, a saber: en el campo electoral y en el campo del derecho penal. Y ello es así, porque en algunas ocasiones el legislador atribuye a una misma conducta ilícita, bien el doble carácter de causa de nulidad y delito electoral, como habremos de precisarlo al referirnos a los delitos electorales susceptibles de ser cometidos por los funcionarios electorales, o bien el de una falta administrativa sancionada administrativamente y un delito electoral sancionado con la imposición de una pena, como ocurre en el caso de los ministros de cultos religiosos.

Lo anterior, nos permite intentar una clasificación de la ilicitud electoral en: ilicitud electoral plena, e ilicitud electoral relativa. **La ilicitud electoral plena** se daría, cuando la conducta ilícita cometida tenga un doble carácter y produzca efectos de derecho tanto en el campo del Derecho Electoral como en el del Derecho Penal.

Estaríamos en presencia de la **ilicitud electoral relativa**, cuando la conducta ilícita tenga un solo carácter: causal de nulidad o falta administrativa o delito electoral.

Es menester determinar en cada caso, cuál habrá de ser la nota que distinga, cuando se produzcan únicamente consecuencias en el ámbito del Derecho Electoral y cuando adicionalmente, se generan además, en el campo de la ilicitud penal propiamente dicha.

Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que la responsabilidad estrictamente personal de la materia penal y la consecuencia jurisdiccional electoral, son desde luego diferentes y pueden verse desde distintos ángulos, a pesar de que se trate de un supuesto que hubiese generado en forma simultánea, la ilicitud en su doble aspecto.

En el caso de la ilicitud electoral plena, la conducta llevada a cabo por el funcionario electoral, tiene una doble consecuencia jurídica, por una parte constituye una causa de nulidad de votación en casilla, que el órgano jurisdiccional habrá de tomar en cuenta si es hecha valer por algún partido político a través de la interposición de un juicio de inconformidad y, por otra parte, constituirá una conducta delictuosa.

Algunos estudiosos han planteado la posibilidad de que tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como la autoridad penal competente, debieran actuar coordinadamente, a efecto de no incurrir en resoluciones contradictorias, con el ingrediente adicional de que las conductas ilícitas pudieran haber sido consideradas ya en el ámbito electoral, como verdad legal a través de una resolución definitiva e inatacable.

No compartimos este punto de vista, pensamos que se trata de dos ámbitos jurídicos perfectamente diferenciados. Reiteramos que la conducta delictuosa corresponde al ámbito del Derecho Penal y la causal de nulidad de casilla o de votación, al ámbito

del Derecho Electoral. Los procedimientos penales y electorales, se dan lógicamente en momentos distintos y deberán satisfacerse también elementos diferentes para tener por acreditada o no la causal de nulidad o para tener por cometida o no la conducta delictuosa.

Nada impediría desde luego, que en algún caso concreto la autoridad penal pudiese tomar en cuenta, si es ofrecido como prueba en el expediente incoado una resolución del Tribunal Electoral, en que se hubiese tenido por acreditada una causal de nulidad pero ello no conlleva, necesariamente, a que esta determinación fuese definitiva al dictarse sentencia en el proceso penal correspondiente.

III. DELITOS ELECTORALES

“Desde el momento mismo en que las formas democráticas permiten a los ciudadanos intervenir y participar en la organización política de los pueblos a través del ejercicio del voto, aparecen también las conductas punibles en materia electoral, que restan sinceridad al sufragio y corrompen el régimen representativo. Ya en Grecia merecía pena de muerte el ciudadano que votaba dos veces, y se castigaba con la misma pena a quien vendía el voto o lo compraba”².

En el Derecho Romano, surge con autonomía destacada el delito de *ambitus* o ámbito con la Ley Julia de Ambitu, (***ambitus***, de *ambire*, ir en rededor), promulgada probablemente por Augusto, expresaba el concepto general del que va de un lugar a otro mendigando votos para ser elegido en algún cargo político. De ahí devienen igualmente los términos ambicionar, ambición y ambicioso, en italiano *ambire*, *ambizione*, *ambizioso*.

Este ordenamiento sancionaba la venalidad en la obtención del voto, la pena fue en principio solamente pecuniaria, alcanzando después la privación de honores limitada a un año, e incluso la deportación y el destierro.

Muchos han afirmado que en su origen, la corrupción electoral tuvo un carácter exclusivamente político, pues los romanos sólo contemplaban ese delito en las elecciones para cargos gubernativos o para otras magistraturas y de ahí se concluía,

que al cesar las libertades políticas en un estado, desaparecía por completo el delito, lo cual no es exactamente cierto.

No cabe la menor duda de que el delito de corrupción electoral, asume su verdadera significación al tratarse de elecciones políticas, lo que no significa que al quitarse al pueblo el derecho de intervenir en los nombramientos para cargos públicos, trajese consigo el que no se pensara en dictar nuevas leyes.

La historia de Roma suministra ejemplos elocuentísimos de esta verdad, pues al corromperse las costumbres en esta gran república creció tanto la necesidad de nuevos procedimientos y de nuevos castigos, que hoy es casi imposible a los eruditos enumerar las leyes romanas sobre las intrigas electorales.³

Muchos años después aparece la figura del **broglio**, que significa intriga y que en el lenguaje común de Italia, reemplaza a la palabra ámbito, por lo cual al ambicioso intrigante se le conocía como *brogliatore*. El *broglio* aludía a la compra de votos, que era considerada entre las intrigas ilícitas, pues se partía del presupuesto de que no es delito desear un empleo, ni lo es tampoco emplear medios honrados para obtenerlo, la criminalidad del hecho no consiste en desear o pedir un cargo, sino en los medios inmorales que se emplean para conseguirlo, lo que genera la distinción entre las intrigas lícitas y las ilícitas, según hayan sido honestos o inmorales, los medios escogidos para ganarse el favor de los electores.

Posteriormente, el clásico Código Penal Francés de 1810, instituye en sus preceptos las tres formas específicas de suplantar la voluntad popular: la violencia o coerción; la corrupción y el fraude electoral, que lesionan respectivamente, la libertad, la honestidad y la sinceridad del sufragio.

Los delitos que atentan contra la libertad del sufragio o el libre ejercicio de los derechos electorales, han recibido muy diversas denominaciones, desde la más simplista que alude a ellos como “delitos electorales”, hasta aquellas que con mayor rigor científico hacen alusión de modo preferente a la objetividad jurídica, esto es, al bien jurídico tutelado por la norma que resulta vulnerado por la comisión del ilícito.

Muy variada ha sido también su ubicación en el catálogo de los diversos códigos punitivos en los que se les ha colocado como ilícitos que atentan contra:

El Derecho Electoral;

Los derechos políticos de las personas;

El ejercicio del derecho y deberes cívicos;

Las garantías constitucionales;

La libertad;

La organización del Estado;

El sufragio; y

La voluntad popular.

Cualesquiera que sea su denominación o la ubicación que se les asigne en los códigos penales, lo cierto es que los delitos electorales subvierten la democracia misma, pues la libertad política de carácter electoral es esencial al funcionamiento del régimen representativo. Podemos afirmar válidamente que cualquier atentado al voto, se traduce, en última instancia, en un atentado a la soberanía popular.

Ello es así, porque los bienes jurídicos tutelados por las infracciones electorales, no son únicamente la libertad política en cuanto bien jurídico individual, porque definitivamente, más que atentarse contra la libertad del elector, se agravia el principio mismo de soberanía sobre el que descansa la organización del Estado.

No estamos en presencia de una simple tutela de la libertad del elector, sino tenemos que admitir que la conducta ilícita electoral trasciende a valoraciones de contenido colectivo. Puede sostenerse en este orden de ideas, que la ley penal protege al ciudadano no en razón de su individualidad, sino en virtud de su participación en una función pública.

Es necesario dejar sentado desde ahora, que si bien algunos temas del Derecho Electoral han cobrado importancia en distintas épocas, en cambio, los delitos electorales han sido unos protagonistas permanentes de nuestra legislación electoral, a la que han sido cotidianamente invitados.

En efecto, a partir de la Constitución de Cádiz y hasta las últimas reformas constitucionales y legales del año de 1996, han existido en nuestro país un poco más de 70 ordenamientos legales, que de alguna u otra manera han tratado la materia electoral.

Llama particularmente la atención, que aproximadamente el 75% de ellas, han creado delitos electorales y les han asignado penas, habiéndose considerado aproximadamente 150 conductas diferentes que durante ese lapso han sido motivo de atención por parte del legislador.

Las sanciones impuestas a dichas conductas delictuosas, han girado en torno a los dos polos característicos del derecho punitivo mexicano, a saber: la multa y la prisión.

La sanción pecuniaria ha ido desde cien hasta veinte mil pesos; de cincuenta a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y desde cincuenta hasta quinientos días multa, que es la más elevada y que consigna precisamente el artículo 404 de nuestro Código Penal Federal vigente.

Por lo que se refiere a la pena privativa de libertad, ha ido desde arresto y prisión de un mes hasta cuatro meses y de uno hasta nueve años de prisión, que establece el recientemente reformado artículo 412.

Destaca por su trascendencia en materia electoral, una sanción que reiteradamente aparece en las legislaciones electorales y que se ha impuesto tanto a ciudadanos como a funcionarios públicos, funcionarios electorales y funcionarios partidistas y que es la relativa a la suspensión de derechos políticos. Esta sanción es particularmente relevante, porque trae como consecuencia obligada, la imposibilidad de emitir el sufragio.

Por lo que se refiere a los individuos, destacan como sanciones impuestas, la pérdida del derecho al voto activo y pasivo, la suspensión de sus derechos políticos, la multa y la privación de la libertad.

En el caso de los funcionarios electorales y los funcionarios públicos: la amonestación, el extrañamiento, el apercibimiento, la suspensión, la inhabilitación,

la destitución del cargo o empleo, y desde luego, también la multa y la sanción privativa de la libertad.

Debemos señalar igualmente que durante nuestro largo proceso legislativo en materia electoral, “los delitos electorales y las faltas administrativas se han comportado como un buen matrimonio. En algunas épocas, tomados de la mano aparecen en la misma legislación; después, se separan y siguen vidas independientes, pero sin llegar a divorciarse, porque tiempo después vuelven a aparecer juntos en el mismo ordenamiento jurídico, para, por último separarse nuevamente como vamos a precisar a continuación”⁴.

Así podemos identificar cinco épocas perfectamente diferenciadas:

La primera corre desde la Constitución de Cádiz hasta el año de 1871, en que entró en vigor el primer código penal conocido con el nombre de “Martínez de Castro”. Se extendió 59 años y se caracterizó porque las disposiciones en materia electoral recogieron conjuntamente tanto las faltas administrativas como los delitos electorales.

A partir de la entrada en vigor del Código de Martínez de Castro (1871), corre la segunda época hasta el año de 1918 en que entró en vigor el dos de julio, la Ley para la Elección de Poderes Federales, esta etapa duró 47 años, y se distinguió porque las conductas delictuosas estuvieron reguladas por el correspondiente código penal.

La tercera época que es la más breve, corrió de la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918, hasta el quince de diciembre de 1929, en que entró en vigor el segundo código penal que tuvo vigencia en nuestro país, conocido con el nombre de “Código de Almaraz”.

Durante este período que duró nueve años, coexistieron el capítulo de Delitos Electorales del Código Penal de 1871 con carácter supletorio y el catálogo de delitos electorales contenido en el Capítulo XI de la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918.

A partir de 1929, en que entra en vigor el Código de Almaraz y deroga al Código Penal de 1871, se inicia precisamente, la cuarta época que se extiende por 61 años hasta el de 1990, en que el quince de agosto, entra en vigor el actual título vigésimo cuarto del código penal vigente.

La quinta etapa que es la actual, se inicia como se ha señalado con la entrada en vigor del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del título vigésimo cuarto del código penal vigente en agosto de 1990. A partir de entonces, los delitos electorales vuelven a quedar ubicados con plena y total autonomía en la legislación penal.

En los trabajos de la Comisión Especial Pluripartidista para la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, llevada a cabo en los primeros meses de 1989, surgieron dos corrientes distintas:

- Que las faltas administrativas y los delitos electorales se mantuviesen en la misma legislación, como había venido ocurriendo en las últimas décadas; y
- Mantener en la legislación electoral únicamente las faltas administrativas, remitiendo al código penal con plena y total autonomía los delitos electorales.

La tesis del Derecho Penal codificado, fue la que pareció más prudente a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, que finalmente convinieron en que con una mejor técnica legislativa se trataran los delitos con plena y total autonomía, remitiéndolos al código penal, fue así como la reforma constitucional se inscribió en tres perfiles o líneas de acción fundamentales: la reforma constitucional (cinco de abril de 1990); la entrada en vigor del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (quince de agosto de 1990); y la adición del título vigésimo cuarto, capítulo único del libro segundo al Código Penal, denominado **“Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos”** (quince de agosto de 1990).

IV. CÓDIGO PENAL DE 1871 (DE MARTÍNEZ DE CASTRO)

La primera ocasión que aparecen sistemáticamente tratados los delitos electorales coincide con el primer momento histórico de la codificación penal federal que se inicia con el Código Penal de 1871, conocido con los nombres de “Código Martínez de Castro” o “Código Juárez”, que se expide bajo el régimen del gobierno de Benito Juárez después del triunfo del Partido Liberal contra la Intervención

Francesa, y que entró en vigor el primero de abril de 1872, este ordenamiento de orientación clásica, fue influenciado como es sabido, por el Código Penal Español de 1870.

En los artículos del 956 al 965, estableció un catálogo de delitos en materia electoral, los sujetos activos y desde luego las sanciones que a ellos correspondían.

Los sujetos susceptibles de la comisión de los delitos electorales lo eran los individuos, los funcionarios electorales y los funcionarios públicos. Se establecían sanciones tanto pecuniarias como de privación de la libertad, que eran impuestas conjuntamente en la mayoría de los casos, estableciéndose como sanción excepcionalmente sólo la de multa, (artículos 957 y 958).

No podemos dejar de señalar que a pesar de que se trata de una legislación que estuvo en vigor hace más de un siglo, describe conductas delictuosas atribuibles a ciudadanos y funcionarios electorales, cuyas hipótesis se encuentran redactadas en términos muy semejantes y en algunas ocasiones idénticos a los que utiliza el Código Penal vigente, al describir las conductas imputables a ambos sujetos activos.

Similitud entre las conductas delictuosas descritas en el Código Penal de 1871 y las tipificadas en el Código Penal vigente.

CÓDIGO PENAL DE 1871	CÓDIGO PENAL VIGENTE
“Siempre que no se hagan en público y en las mismas casillas electorales los actos de instalar las mesas” (art. 957).	“Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla, fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia...” (art. 405, fracción VII).
“El que compre o venda un voto, será condenado a pagar una multa del quíntuplo de lo que diere o prometiére, o de lo se le prometa o reciba” (art. 958).	“Solicite votos por paga dádiva, promesa de dinero u otra recompensa...” (art. 403, fracción I).
“El que a sabiendas presente una boleta falsa, o como suya una ajena, o vote sabiendo que no tiene derecho a hacerlo” (art. 959).	“Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley...” (art. 403, fracción I).
	“Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular...” (art. 403, fracción VIII).

“Los que por medio de un tumulto, motín o asonada o de la violencia física o moral, obliguen a un votante a dar o negar su voto a persona determinada, o impidan que uno o más ciudadanos den libremente su voto” (art. 961, fracción I).	“...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...” (art. 403, fracción III). “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...” (art. 405, fracción VI). “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...” (art. 406, fracción I).
“Los que tumultariamente o por medio de la violencia física o moral impidan que se instalen las mesas de las casillas, e lancen de ellas o de los Colegios Electorales, a los individuos que formen aquellas o estos” (art. 961, fracción II).	“Impida en forma violenta la instalación de una casilla” (art. 403, fracción XII). Sin cusa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede...” (art. 406, fracción VI).

V. LEY PARA LA ELECCIÓN DE PODERES FEDERALES DE 2 DE JULIO DE 1918

La Ley para la Elección de Poderes Federales del dos de julio de 1918, puede inscribirse como la norma electoral decretada bajo el amparo de nuestra actual Constitución de 1917, contenía un capítulo XI denominado “Disposiciones Penales” en el que, a través de los artículos 109 al 123, elaboró un largo e interesante catálogo de delitos electorales.

Constituyó el segundo gran esfuerzo para sistematizar las conductas delictivas en materia electoral, destaca por su riqueza en materia de Derecho Penal Electoral, y puede considerarse como la primera muestra del Derecho Penal Especial de la Revolución. Logró sobrevivir formalmente casi tres décadas y no fue substituida sino hasta la Ley Electoral Federal del siete de enero de 1946, promovida por el Presidente Manuel Ávila Camacho, aunque de hecho muchas de sus disposiciones, como vamos a precisarlo posteriormente, estuvieron prácticamente vigentes hasta 1977, en que entró en vigor la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, (LOPPE).

Como hemos señalado anteriormente, esta ley coexistió con las disposiciones relativas del Código Penal de 1871 y consecuentemente encausó su clausulado al establecimiento de sanciones prioritariamente hacia los funcionarios electorales, habida cuenta que los delitos cometidos por los ciudadanos, se encontraban ya ampliamente contemplados en el Código Penal de 1871 al que hemos hecho referencia.

Debemos tener presente, que de acuerdo con lo expresado en los párrafos precedentes, durante el período comprendido de 1918 a 1929, coexistieron como delitos electorales tanto las conductas contempladas en el Código Penal de 1871, con el carácter de supletorias, así como las consignadas en la propia ley electoral de 1918.

A partir de la entrada en vigor el quince de diciembre de 1929 del Código de Almaraz, quedaron derogadas todas las disposiciones del Código Penal de 1871 y por ende, los delitos electorales quedaron reducidos a los que estableció la ley de 1918, derogada hasta el año de 1946.

VI. CÓDIGO PENAL DE 1929 (DE ALMARAZ)

Este ordenamiento jurídico, derogatorio del de 1871, no contempló ninguna conducta delictuosa en materia electoral; al decir de sus autores, tuvo su apoyo en la doctrina positiva del Derecho Penal. En consecuencia, declaró delincuentes a los locos, a los menores, a los alcohólicos y a los toxicómanos, bajo el *desideratum* de

aplicar en toda su pureza la doctrina del “estado peligroso” fundándose para ello en el principio “no hay delitos sino delincuentes”.

Uno de sus principales aciertos, en nuestra opinión, consiste en que en materia de individualización de la pena, introdujo el concepto de “utilidad diaria” que definió en su artículo 84 al establecer textualmente que: “Se entiende por utilidad diaria, para los efectos de este Código: la cantidad que obtiene un individuo cada día por salarios, sueldos, rentas, intereses, emolumentos o por cualquier otro concepto”.

Este concepto de “utilidad diaria” es retomado por nuestro código penal vigente que lo define como “día multa”, en su artículo 29, el cual establece textualmente que: “La multa consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado, que se fijará por días multa, los cuales no podrán exceder de quinientos, salvo los casos que la propia ley señale. El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumir el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos”.

Dice Carrancá y Trujillo⁵ en su Código Penal Anotado que “el C.P. sueco, conforme al proyecto de Thyren, consigna el “*dagsbot*” o “día multa”, que comprende los ingresos líquidos diarios del multado o sea su ingreso bruto con deducción de sus egresos justificados, propios y familiares, por alimentación, habitación, vestido, educación, mantenimiento de la salud, diversiones honestas, etcétera.

VII. CÓDIGO PENAL DE 1931

Este código, que es el vigente, no se apoyó en alguna escuela en particular, vale recordar lo que señala al respecto González de la Vega⁶, cuando afirma que las orientaciones que normaron los trabajos de la comisión redactora fueron que ninguna escuela, ni doctrina, ni sistema penal alguno, puede servir para fundar integralmente la construcción de un código penal. “Sólo es posible seguir una tendencia ecléctica y pragmática, o sea, práctica y realizable. La fórmula: ‘no hay delitos, sino delincuentes’, debe complementarse así: ‘no hay delincuentes sino hombres’. El delito es principalmente un hecho contingente. Sus causas son múltiples, es un resultado de fuerzas antisociales. La pena es un mal necesario”.

En la exposición de motivos, en el capítulo de las orientaciones de la nueva legislación penal, se precisa que:

... la manera de remediar el fracaso de la escuela clásica no lo proporciona la escuela positiva. Con recursos jurídicos y pragmáticos debe buscarse la solución principalmente por: a) ampliación del arbitrio judicial hasta los límites constitucionales; b) disminución del casuismo con los mismos límites; c) individualización de las sanciones (transición de la pena a la medida de seguridad); d) efectividad de la reparación del daño; y, e) simplificación del procedimiento. Racionalización (organización científica) del trabajo de oficinas judiciales.⁷

Al igual que el Código Penal de 1929, no contempló disposición alguna relacionada con las conductas punibles en materia electoral, dejando la regulación de esta materia al catálogo de hipótesis conductuales que había establecido la vigente entonces Ley para la Elección de Poderes Federales del dos de julio de 1918.

VIII. LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1946

Con fecha ocho de enero de 1946, entró en vigor la Ley Electoral Federal que en su artículo 4º transitorio derogó a la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918. Estuvo vigente escasamente cinco años, hasta 1951, en que fue abrogada por la Ley Electoral Federal de este año.

Sin embargo, resulta indispensable dejar sentado que el catálogo de conductas delictuosas que en materia electoral estableció, estuvo prácticamente en vigor por un lapso de treinta y un años, hasta que entró en vigor, en diciembre de 1977, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en razón de que, como precisaremos más adelante, dicho catálogo fue de manera puntual recogido y repetido por las legislaciones electorales de 1951 y 1973.

El código penal vigente en 1946, contenía un capítulo XII denominado “De las Sanciones” en que recogió las conductas delictuosas en materia electoral.

Salvo algunas pequeñas excepciones, este ordenamiento jurídico repitió las mismas conductas delictuosas que habían consignado ya el Código Penal de 1871 y la ley de 1918, en algunas ocasiones utilizando incluso los mismos textos y en otras

cambiando algunas palabras de su redacción. Mantuvo la costumbre de nuestros ordenamientos electorales penales de describir las conductas delictuosas, agrupándolas en función de los sujetos activos. En los artículos 125 al 136, estableció un largo catálogo de conductas delictuosas.

Solamente pueden considerarse como novedosas, las conductas delictuosas atribuidas a los funcionarios encargados del Registro Civil (artículo 126, fracción VII); las cometidas por aquellos que sin llenar los requisitos establecidos por la ley usen el nombre de un partido cuyo registro haya sido cancelado temporal o definitivamente (artículo 126, fracción VIII); los cometidos por funcionarios judiciales que se abstengan de comunicar a las autoridades electorales sus resoluciones que importen suspensión o privación de derechos políticos (artículo 127, fracción II) y aceptar o propagar su candidatura para un cargo de elección popular, el que a sabiendas no sea elegible (artículo 127, fracción XIV).

IX. LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1951

Esta ley entró en vigor el seis de diciembre de 1951, y en su artículo primero, abrogó la Ley Electoral Federal de 1946. Reprodujo textualmente todas y cada una de las disposiciones de la ley anterior, en un capítulo XII denominado “De las Sanciones”, utilizando invariablemente la misma redacción, cambiando exclusivamente el número de los artículos.

Existen solamente dos diferencias entre ambas legislaciones:

PRIMERA. La ley de 1951 no retomó el contenido de dos artículos de la ley de 1946, los marcados con los números 134 y 135. El primero establecía que los tribunales federales serían los competentes para conocer de las infracciones electorales; el segundo señalaba que el día de las elecciones ningún elector podría ser reducido a prisión salvo el caso de *infraganti* delito y señalaba las oficinas que deberían permanecer abiertas durante el día de las elecciones, incluyendo los juzgados de distrito, las oficinas del Ministerio Público y las municipales, telegráficas y telefónicas; y

SEGUNDA. Sanciona con multa de diez a trescientos pesos o prisión de tres días a seis meses, o ambas sanciones, a juicio del juez, y suspensión de derechos políticos, por un año, a los notarios públicos o a quienes desempeñen

sus funciones por ministerio de la ley que, sin causa justificada se nieguen a dar fe de los actos en que sea necesaria o posible su intervención de acuerdo con las disposiciones de la ley (artículo 140, fracción VI).

X. LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1973

Con fecha cinco de enero de 1973, entró en vigor la Ley Federal Electoral que en su artículo segundo, abrogó a la Ley Electoral Federal de tres de diciembre de 1951.

Esta ley, como las dos analizadas en último término, contiene un capítulo II, denominado “De las Sanciones”, en que repitió también textualmente, las conductas ilícitas en materia electoral que se habían mantenido en los mismos términos, tal como lo hemos comentado en las leyes electorales de 1946 y 1951. Repite de manera unívoca todas las conductas delictuosas clasificando en la misma forma a los sujetos activos e imponiendo las mismas penas.

Incluye únicamente como algo novedoso, la suspensión de 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 197, antecedente inmediato del actual artículo 408.

Para robustecer nuestras afirmaciones en el sentido de que las leyes electorales de 1951 y 1973, en materia de delitos electorales reprodujeron casi textualmente las conductas ilícitas que había consignado la ley de 1946, presentamos a continuación el siguiente cuadro en que se establecen las correspondientes concordancias, es decir, los artículos de las tres leyes que recogen las mismas conductas:

LEY DE 1946	LEY DE 1951	LEY DE 1973
Artículo 125	Artículo 140	Artículo 188
Artículo 126	Artículo 141	Artículo 189
Artículo 127	Artículo 142	Artículo 190
Artículo 128	Artículo 143	Artículo 191

Artículo 129	Artículo 144	Artículo 191, fracciones V, VI, VII y VIII
Artículo 130	Artículo 145	Artículo 192
Artículo 131	Artículo 146	Artículo 193
Artículo 132	Artículo 147	Artículo 194
Artículo 133	Artículo 148	Artículo 195
Artículo 136	Artículo 149	Artículo 196

XI. LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES DE 1977

Con fecha veintiocho de diciembre de 1977, entró en vigor la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que en su artículo 3o. abrogó la Ley Federal Electoral de dos de enero de 1973.

Incluyó un capítulo III denominado “De las Sanciones”, en el cual fundamentalmente, a través de tres artículos, estableció el catálogo de conductas delictuosas en materia electoral clasificándolas en función de los sujetos activos. Sancionaba, en primer lugar, a cualquier persona, en segundo lugar, a los funcionarios electorales y en tercer término, a los funcionarios públicos. Redujo de manera muy importante las hipótesis conductuales relacionadas con funcionarios públicos y a los funcionarios electorales.

Esta notoria reducción de hipótesis delictivas, respecto a las que contemplaron las leyes electorales de 1946, 1951 y 1973, fue compensada, de alguna forma, con la inclusión de dos artículos en los que se estableció de manera supletoria la aplicación de las leyes penales (artículos 249 y 250).

Debemos recordar que con fecha seis de enero de 1982, fue publicado el decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, por lo que se refiere a las conductas delictuosas en materia electoral, modificó exclusivamente el artículo 244 que establece las sanciones a los funcionarios públicos, incrementándolas por una parte y agregando después de las tres fracciones que lo componían, un párrafo en el que se establece la sanción para los notarios públicos en ejercicio (multa de veinte mil pesos o prisión hasta de tres

años y cancelación de su autorización para actuar como notarios), que sin causa debidamente justificada, se nieguen a prestar los servicios públicos que establece la ley.

XII. CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987

El Código Federal Electoral de 1987, en su artículo segundo transitorio, abrogó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Contenía un título tercero, capítulo único denominado “De las Sanciones”, que notoriamente redujo aún más las conductas ilícitas en materia electoral, que ya habían sido ajustadas a su mínima expresión por la LOPPE como ya lo hemos señalado.

Este Código Federal Electoral, no contempló ya ninguna conducta ilícita en materia electoral referida a los individuos y únicamente detalló conductas ilícitas atribuibles a tres sujetos activos: los funcionarios electorales, los servidores públicos federales y los ministros de culto religioso.

González de la Vega⁸ al respecto afirma que: “Son, en realidad, tan sólo la LOPPE de 1977, que intencionalmente abandona el Derecho Penal Electoral y el Código Federal Electoral de 1986, los únicos ordenamientos de este tipo en la historia mexicana, que no contaron con un catálogo de delitos electorales ...”.

No compartimos este punto de vista, efectivamente, como ya lo apuntamos, es cierto que tanto la LOPPE de 1977, como el Código Federal Electoral de 1987, redujeron sensiblemente las hipótesis de conductas delictivas y establecieron, además, la supletoriedad de la ley penal, para el caso de que durante un procedimiento electoral se cometiere un delito, pero de ninguna manera puede afirmarse que no hayan contado con un catálogo de delitos electorales, pues al analizar la primera, encontramos los diversos artículos (242, 243 y 244) que a través de veinte fracciones diferentes, establecen las conductas ilícitas en las que en materia electoral pueden incurrir los individuos, los funcionarios electorales y los funcionarios públicos, y por lo que se refiere al Código Federal Electoral que venimos comentando, los textos de los artículos que establecen conductas delictuosas son los artículos 340, 341 y 343.

Para finalizar estos comentarios, debemos reiterar que este código repitió textualmente los dos últimos artículos del capítulo de sanciones que contenía la LOPPE (249 y 250), con la misma ubicación y en los que se establece la supletoriedad de la ley penal y fueron redactados en los siguientes términos:

Artículo 350.- Cuando alguno de los actos señalados en el presente título suponga la comisión de cualquiera de los delitos previstos en las leyes penales, independientemente de las sanciones indicadas en este Código, la Comisión Federal Electoral deberá formular denuncia o querrela ante la autoridad competente, a fin de que ésta ejercite la acción penal correspondiente.

Artículo 351.- Cuando por motivo de un procedimiento electoral o en relación a éste, un individuo realice una conducta que no sea de las previstas en el presente Título, pero sí de las mencionadas en la ley penal como delito, las autoridades competentes deberán intervenir en el ejercicio de sus funciones.

XIII. REFORMA PENAL DE 1990

El decreto de fecha quince de agosto de 1990, aprobó en su artículo primero, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en el segundo, la adición del título vigésimo cuarto al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, para quedar en los siguientes términos: “TÍTULO VIGÉSIMO CUARTO Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos CAPÍTULO ÚNICO”.

Este capítulo se componía exclusivamente de diez artículos, de los cuales los dos últimos, el 409 y el 410 no han sido aplicados.

El código clasificó los delitos en materia electoral en relación a los posibles sujetos activos de la comisión ilícita y no como lo hacen otras legislaciones por la conducta o por el tiempo en que ésta se realiza en relación a las distintas etapas del proceso electoral.

De esta forma el código contempló figuras comisibles por:

Cualquier persona, artículo 403;

Ministros de cultos religiosos, artículo 404;

Funcionarios electorales, artículo 405;

Funcionarios partidistas, artículo 406;

Servidores públicos, artículo 407;

Diputados o senadores electos, artículo 408; y

Personal del órgano que tenga a su cargo el Registro Nacional de Ciudadanos, artículo 410.

Con motivo de las reformas de 1994, será necesario agregar:

Candidatos, artículo 406;

Organizadores de actos de campaña, artículo 412; y

Autores intelectuales, artículo 413.

De cualquier manera, las conductas descritas pueden clasificarse dogmáticamente en tres momentos individualmente singularizados:

Durante el período de preparación de la elección en el que pueden quedar clasificadas todas las conductas punitivas relativas al Registro Federal de Electores (padrón electoral; listados nominales; expedición ilícita de credenciales para votar; recoger credenciales para votar de los ciudadanos) y todas las relacionadas con actos de campaña y publicación o difusión de encuestas o sondeos de opinión;

Durante el día de la jornada electoral, en que se inscriben todas las conductas que puedan realizarse en la casilla electoral, incluyendo desde luego el desarrollo del escrutinio y cómputo; y

Durante la etapa de resultados y declaración de validez.

Algunos de los textos originales estuvieron en vigor escasamente tres años y medio, hasta el veinticinco de marzo de 1994, en que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de reformas y adiciones a diversos artículos del código penal, en materia de delitos electorales, al que se hace amplia referencia en el apartado subsecuente.

XIV. REFORMA PENAL DE MARZO DE 1994

Resulta indispensable dejar sentado que prácticamente desde que entró en vigor en el mes de agosto de 1990, el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal, se alzaron algunas voces criticando los catálogos de las conductas punibles atribuidas a los ciudadanos, a los funcionarios electorales, a los funcionarios partidistas y a los servidores públicos, por considerar que resultaban incompletas y en muchas ocasiones reiterativas, en tanto que por otra parte, se omitían muchas otras que en distintos comicios se habían presentado reiteradamente. El proceso electoral federal de 1991, pareció dar la razón a quienes se habían pronunciado en este sentido. Efectivamente, a través de los medios de comunicación; de denuncias formuladas por los representantes de algunos partidos políticos y agrupaciones ciudadanas e inclusive en algunos de los recursos presentados por los propios partidos ante las distintas salas del entonces Tribunal Federal Electoral, se tuvo conocimiento de un sinnúmero de actividades de promoción del voto, tales como: desayunos el día de la jornada electoral; contactos personales y directos con el electorado; operaciones clientelares y corporativas de distintos tipos, entre otras, algunas de las cuales supuestamente se realizaron de manera generalizada durante el día de la jornada electoral.⁹

Vale destacar, que si bien algunas de estas prácticas no eran entonces contrarias a dispositivo legal alguno, existió consenso en el sentido de que resultaba indispensable evitarlas, con el propósito de acceder a niveles más elevados de desarrollo democrático y de civilidad política, porque aun cuando no eran estrictamente ilegales, se encontraban muy alejadas de la voluntad del legislador¹⁰.

Estos y algunos otros temas colaterales, fueron recogidos de manera puntual por la reforma penal de marzo de 1994.

Como consecuencia de la reforma en materia electoral de septiembre de 1993, el veintiséis de marzo de 1994, entró en vigor el Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, correspondientes al título vigésimo cuarto de nuestro código punitivo, denominado: “Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos”. En virtud del mismo, se reforman los artículos 402; el primer párrafo y las fracciones III y IV del artículo 403; el artículo 404; el primer párrafo y las fracciones IV, VII y VIII del artículo 405; el primer párrafo y la fracción V del artículo 406; el primer párrafo y las fracciones I, II y III del artículo 407; el primer párrafo del artículo

409; y se adicionan las fracciones V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII, del artículo 403; las fracciones IX, X, y XI, del artículo 405; y los artículos 411, 412 y 413.

Las mencionadas reformas y adiciones, no sólo deben contemplarse como la tipificación de nuevos delitos, pues se establecen diecisiete nuevas conductas delictivas y la imposición de nuevas sanciones, sino fundamentalmente con el propósito de alcanzar elecciones imparciales limpias y transparentes, de manera de conformar una cultura política para el ejercicio auténtico de la democracia, basada entre otros aspectos, en una legislación penal que garantice la libertad del sufragio y sancione de manera clara y eficaz el delito, de inhibirlo, porque la sociedad en su conjunto reclama garantizar la limpieza electoral como un asunto de urgente solución.

Sin desconocer la importancia de todas y cada una de las modificaciones y adiciones, la reforma se puede inscribir en seis perfiles fundamentales:

PRIMERO. Se modifica de manera sustancial el sistema de penas que se imponen a los delitos electorales, en tanto que en el texto anterior se seguía el esquema de penas alternativas, que se podrían convertir en conjuntivas, cuando se establecía para cada ilícito una sanción privativa de la libertad o una sanción pecuniaria o ambas a juicio del juez; con la reforma, en todos los casos se aplicará a los delitos electorales de manera obligada esta doble sanción, es decir, a la sanción privativa de libertad habrá de acompañarse siempre, una sanción económica que se traduce en la imposición de días multa. Vale recordar como casos de excepción, el de los ministros de culto religioso, que son los únicos sujetos activos a quienes sólo se aplica una sanción económica, y los diputados y senadores, a quienes sólo se impone la suspensión de derechos políticos, únicos dos casos en que no se aplica sanción privativa de libertad;

SEGUNDO. La reforma se orienta a fortalecer de manera muy importante, el catálogo de conductas delictuosas que se atribuyen a cualquier persona, sin exigir la ley ninguna calidad en el sujeto activo y que se encuentra regulado precisamente en el artículo 403, el cuál originalmente contenía cuatro fracciones que establecían igual número de conductas a través de las cuales se podía cometer el delito y que se incrementa con ocho nuevas conductas;

TERCERO. Se amplían también de manera fundamental las conductas ilícitas atribuidas a los funcionarios electorales a que se refiere el artículo 405 del código, para elevarlas de las ocho que antes describía, a once;

CUARTO. Se incrementan las sanciones a los servidores públicos que incurran en las conductas delictuosas contenidas en el artículo 407, fracción III, del código, y se señala expresamente que: “en la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional”. Se complementa el dispositivo con un nuevo artículo 412, en virtud del cual, se sanciona a los funcionarios partidistas o a los organizadores de actos de campaña que a sabiendas aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la mencionada fracción III, del propio artículo 407, y se establece igualmente que “en la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional”;

QUINTO. Se crean nuevos tipos penales en materia del registro electoral, el padrón electoral y los listados nominales de electores, así como expedición ilícita de credenciales para votar; y

SEXTO. Se adiciona un nuevo artículo el 413, que resulta particularmente importante al precisar que los responsables de los delitos contenidos en todo el capítulo, por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción I, del artículo 13 del propio código (autores intelectuales), “no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional”.

Resulta indispensable recordar lo expresado por Carpizo, inmediatamente después de esta reforma, cuando afirma “...estoy convencido de que las reformas al Código Penal fueron necesarias, que coadyuvaron a desalentar la Comisión de Ilícitos Electorales para la mejor vía que es la de prevención y la de disuasión, pero no puedo dejar de reconocer que existen problemas en los textos aprobados que dejan lugar a dudas o lagunas para su aplicación...”.

XV. REFORMA PENAL DE NOVIEMBRE DE 1996

Siguiendo una vieja tradición en materia electoral, en el sentido de que toda reforma constitucional o legal venga acompañada de una reforma respecto a los delitos electorales, en el mes de noviembre del año de 1996 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, un decreto de reformas y adiciones al título vigésimo cuarto denominado: “Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos” del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, en virtud del cual se reformaron los artículos: 401; 403 y 404; las fracciones II, IV a VI, VII, X y XII del artículo 405; el primer párrafo y las fracciones I, III a VI del artículo 406; las fracciones I a III del artículo 407; y el artículo 411. Se adicionan la fracción XIII,

al artículo 403; la fracción VII, al artículo 406; y una fracción IV al artículo 407. Se deroga la fracción IX del artículo 405.

Es necesario destacar, que si bien ésta fue particularmente relevante en algunos aspectos, como lo fue la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, la promulgación de una Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la creación de nuevas vías impugnativas (Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano y el Juicio de Revisión Constitucional), la reforma penal puede considerarse realmente pobre. En la exposición de motivos se afirma que las reformas y adiciones **“...tienden a ser más explícitos los conceptos de violación y otros aspectos que, de la experiencia resultante de su vigencia, es necesario precisar...”**. Lo cierto es, sin embargo, que la mayoría de dichas reformas, son solamente cambios de redacción que en nuestra opinión no tienen una mayor importancia.

Podemos afirmar válidamente que la reforma en comentario puede agruparse en los siguientes aspectos fundamentales:

PRIMERO. Se adicionan en tres fracciones las definiciones a que se refiere el artículo 401, para incluir a los servidores públicos, a los candidatos y a los materiales electorales;

SEGUNDO. Se incluye entre los funcionarios partidistas a los dirigentes de las agrupaciones políticas, figura que vuelve a establecer la legislación electoral en substitución de los anteriormente denominados partidos políticos, sin el agregado de nacional, que eran aquellos que antes de la reforma habían obtenido su registro condicionado;

TERCERO. Se precisan los alcances de las conductas típicas delictuosas atribuibles a los delitos cometidos por cualquiera, artículo 403, resaltándose que se trata de modificaciones en la redacción que desde nuestro punto de vista no aportan ningún elemento nuevo a los tipos penales;

CUARTO. Se modifican también en su redacción diversas fracciones de las conductas en que incurren los funcionarios electorales, artículo 405, que son, como en el caso anterior simples modificaciones de redacción, que tampoco se traducen en elementos novedosos y, en cambio, sin ninguna explicación, se deroga la anterior fracción IX, según la cual, se sancionaba a un funcionario electoral que conociendo la existencia de condiciones o actividades que atentaren

contra la libertad y el secreto del voto, no tomase las medidas conducentes para hacerlas cesar;

QUINTO. Se reforman igualmente algunas de las fracciones que establecen las conductas típicas atribuibles a funcionarios partidistas, artículo 406, con simples ajustes de redacción que no representan tampoco ningún avance en esta materia y se adiciona una fracción VII, en la que se sanciona al candidato que obtenga y utilice a sabiendas fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral, lo que resulta totalmente congruente, al establecer los supuestos que corresponden a esta nueva categoría específica que reconoce el artículo 402; y

SEXTO. Se adiciona una fracción IV, en el caso de las conductas delictuosas atribuibles a los servidores públicos, artículo 407. Entre esta nueva fracción y la III, se distribuyen ahora las conductas que anteriormente se plasmaban en la última de las fracciones mencionadas. Es particularmente relevante mencionar, que sin proporcionarse ninguna explicación al respecto, se suprime la pena de no gozar del beneficio de la libertad provisional cuando los servidores públicos proporcionen o presten apoyo a partidos o candidatos a través de sus subordinados usando tiempos laborables, que en nuestra opinión había significado un avance substancial de la reforma de 1994.

XVI. CÓDIGO PENAL FEDERAL VIGENTE

A continuación procederemos al análisis y comentarios específicos de cada uno de los artículos que componen el título vigésimo cuarto de nuestro código punitivo con sus textos vigentes.

Resulta indispensable resaltar que si bien algunas de las conductas que establecen las diversas hipótesis conductuales, podrían en teoría tolerar la comisión culposa, en atención al sistema de **“Numerus Clausus”**, adoptado en el segundo párrafo del artículo 60, del código penal, -reforma publicada el diez de enero de 1994 y en vigor el uno de febrero de ese año-, al no mencionarse en este precepto ninguno de los artículos que prevén los delitos electorales, para todos ellos la forma de comisión culposa quedó eliminada y consecuentemente carecen de valor las referencias al dolo que contienen diversas fracciones de los diversos artículos que integran este título.

1. DEFINICIONES (ARTÍCULO 401)

Contiene una serie de definiciones, respecto a quienes tienen la calidad de sujetos activos susceptibles de incurrir en las conductas delictuosas que en los siguientes artículos se determinan y de esa manera define a los servidores públicos (fracción I), funcionarios electorales (fracción II), funcionarios partidistas (fracción III), candidatos (fracción IV) y adicionalmente, define lo que debe entenderse por documentos públicos electorales (fracción V) y materiales electorales (fracción VI).

En este artículo estamos en presencia como dice Villalobos, de una interpretación auténtica, que es la hecha por el legislador explicando un texto, fijando el sentido que, para su aplicación, deben tomarse las palabras o expresiones que lo componen y determinando su forma correcta de uso. Se utiliza normalmente para definir ciertas acepciones usadas en el texto legal.

2. INHABILITACIÓN Y DESTITUCIÓN DEL CARGO (ARTÍCULO 402)

Señalaba el código penal en 1990, que por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el capítulo, se podría imponer al responsable, además de la pena señalada, la suspensión de derechos políticos de uno a cinco años.

La reforma de 1994, sustituyó la sanción de suspensión de derechos políticos por la de inhabilitación y en su caso, la destitución del cargo, al preceptuar ahora textualmente que:

ARTÍCULO 402.- Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente Capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la inhabilitación de uno a cinco años, y en su caso, la destitución del cargo.

El análisis de la nueva redacción, conlleva necesariamente a la conclusión de que el legislador redujo a quienes pueden tener el carácter de sujetos activos, pues en tanto la suspensión de derechos políticos -sanción anterior-, podía aplicarse a cualquiera que cometiera alguno de los delitos contenidos en el propio título, la nueva sanción, es decir, la inhabilitación va referida a aquellos servidores públicos, que, con motivo de sus funciones, realicen algún acto ilícito contemplado en el título.

Esta norma, como es natural, está dirigida también a hacer efectivo el principio constitucional de imparcialidad que debe caracterizar la actuación de todas las

autoridades electorales. Establece una pena complementaria, que es aquella que aunque señalada también en la ley, debe entenderse como potestativa. Se trata de una pena que en todo caso debe agregarse a otra de mayor importancia y por tal razón, por su naturaleza y por su fin, debe considerarse secundaria.

3. DELITOS COMETIDOS POR CUALQUIERA (ARTÍCULO 403)

Este artículo que describe las conductas delictuosas en materia electoral en que puede incurrir cualquier persona, es el que ha sufrido un mayor número de reformas en 1994 y en 1996, reflejando la preocupación del legislador, por identificar de una mejor manera los conceptos de violación y responder, en la medida de lo posible, sancionando todas aquellas conductas ilícitas que en los sucesivos procesos electorales federales han sido preocupación de la sociedad en su conjunto.

Recoge el principio general de Derecho Penal que “cualquier hombre puede en principio, cometer cualquier delito”, se integra con tipos de los llamados “normales” a diferencia de los que se contienen en los artículos 405 y 406, que son los llamados “anormales”, por una parte y de los clasificados como delitos especiales por la otra.

La reforma de 1994 incrementó, desde luego, la sanción aplicable al elevarla de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien incurra en cualquiera de las conductas delictuosas; se mantuvieron en los mismos términos, las conductas descritas en las fracciones I y II, sancionando a quien vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley o vota más de una vez en una misma elección; se modificaron en cuanto a su redacción las fracciones III y IV, y se agregaron las conductas descritas en las fracciones de la V a la XII.

Se modificó el texto de la fracción III anterior, incorporando la frase “o presione a los electores”, inmediatamente después de la expresión “haga proselitismo”; la fracción IV agregó, exclusivamente al final, la expresión “o del cómputo”.

La reforma de 1996 modificó, en cuanto a su redacción, las siguientes fracciones:

En la fracción III, se agregó la palabra “objetivamente” después de la palabra presione y al final, después de la palabra votantes, se agregó “con el fin de orientar el sentido de su voto”.

En la fracción IV, se agrega después de la palabra interfiera “dolosamente” y se agrega al final, la expresión “el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales”.

En la fracción V, después de la palabra recoja, se agrega “en cualquier tiempo” y se agrega después de “credenciales de elector” la expresión “para votar”.

En la fracción VI, se agrega al final “durante las campañas electorales o la jornada electoral”. La fracción VII, cambia de redacción de la anterior “viole de cualquier manera el secreto del voto” por la de “el día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto”.

En la fracción VIII, después de la palabra credencial se agrega “para votar”.

La fracción IX, cambia la anterior redacción “el día de la elección organice la reunión y traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido de su voto” por la actual “el día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto”.

En la fracción X, se agrega la expresión “o se apodere” antes de la palabra “destruya” y se agrega al final la expresión “o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes”.

La fracción XI, modifica su parte final que anteriormente señalaba “que comprometa el voto mediante amenaza o promesa” por la de “mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto a favor de un determinado partido político o candidato”.

En la fracción XII, se agrega al final “o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla”.

Por último, se agrega una nueva conducta ilícita en materia electoral en la fracción XIII, que sanciona a quien:

Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que de a conocer las preferencias de los ciudadanos.

4. DELITOS COMETIDOS POR MINISTROS DE CULTO RELIGIOSO (ARTÍCULO 404)

Precisa los delitos en que pueden incurrir los ministros de cultos religiosos; con la reforma de 1994 sufrió dos modificaciones. La primera, al indicar que el ilícito debe cometerse en el “desarrollo de actos propios de su ministerio”, y el segundo, suprimir la expresión que contenía anteriormente este precepto, en el sentido de que los actos punibles debían llevarse a cabo “en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar”. Se refiere a la misma situación que se prevé para los ministros de los cultos religiosos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 341, texto original antes de la reforma, ahora el 268, párrafo 1, inciso a); es la misma conducta, no tiene ni un sólo concepto que pueda diferenciarla. Se utiliza casi la misma redacción, sancionando a los ministros que:

- a) Induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar, para los efectos previstos por la ley, o
- b) Realicen aportaciones económicas a un partido político o candidato, así como a una agrupación política.

Lo anterior conlleva, necesariamente, al convencimiento de que el legislador atribuye a la misma conducta, un doble carácter: primero, la considera como una falta administrativa menor y la incluye en el capítulo de faltas administrativas del ordenamiento electoral, y en segundo lugar, la considera como una falta grave a la que debe darse el carácter de delito y la incluye, como ya se ha precisado en el código penal.

La reforma de 1996, modificó la redacción incluyendo solamente la palabra “expresamente” después de la palabra induzcan y al final agregó la frase “ejercicio del derecho al voto”.

La redacción actual del artículo es la siguiente:

ARTICULO 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.

No parece adecuada la primera modificación de la reforma de 1994, relativa a incorporar el término “en el desarrollo de actos propios de su ministerio”, por la razón elemental que se introducen elementos ajenos, como son los estatutos internos que rigen la vida de las asociaciones religiosas de toda índole, que contienen las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias religiosas¹¹, a las que tendría necesariamente que acudir para definir cuáles son los actos propios del ministerio de los diversos cultos religiosos.

La segunda modificación, en cambio, nos parece atinada, al suprimir la referencia de edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar, que era tautológica y muy poco feliz, pues resultaba evidente que con la mención “en cualquier otro lugar”, salía sobrando la de “edificios destinados al culto”, que lógicamente, quedaba incluida en la hipótesis general. Su supresión permitirá ahora aplicar a los ministros de cultos religiosos la sanción, cualesquiera que sea el lugar en que lleven a cabo la conducta delictuosa, siempre y cuando desde luego ésta se realice en el desarrollo de actos propios de su ministerio.

Por lo que se refiere a las reformas de 1996, la incorporación de la palabra “expresamente” no parece ser lo más atinado, pues en última instancia, reduce la apreciación a un criterio meramente jurisdiccional oponiéndolo a lo que pueda resultar “tácito”; y la expresión final “del ejercicio del derecho al voto”, parece totalmente innecesaria pues evidentemente la “abstención” se entiende siempre referida al sufragio. Quizá lo que el legislador pretendió con esta modificación fue circunscribir la “abstención” al día de la jornada electoral y no a cualquier otro acto que podría presentarse por ejemplo en las campañas electorales.

Resulta indispensable destacar que se mantiene el criterio, que considero equivocado de sancionar a los ministros de cultos religiosos exclusivamente con una sanción pecuniaria, sin imponerles pena privativa de libertad, en tanto que a todos los demás sujetos activos se les imponen sanciones económicas, siempre acompañadas de una pena de prisión.

5. DELITOS COMETIDOS POR FUNCIONARIOS ELECTORALES (ARTÍCULO 405)

Contiene el catálogo de conductas delictuosas en que pueden incurrir los funcionarios electorales, la reforma de 1994 elevó la sanción de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años; se mantuvieron, en sus mismos términos, las conductas descritas en las fracciones I, II, III, V y VI, se modificaron en cuanto a su redacción las número IV, VII y VIII y se agregaron las conductas descritas en las fracciones IX, X y XI.

En la fracción IV, se incluyó la expresión “o documentos”. En la VII, se agregó al final la expresión: “la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación” y en la fracción VIII se agregó al final “o coarte los derechos que la ley le concede”.

Estas reformas persiguieron, fundamentalmente, la integración armónica del andamiaje que integran las conductas punitivas en materia electoral, de forma y términos que se complementarían con las reformas a los artículos 403 y 406 del código, que contienen las conductas delictuosas atribuidas a los individuos en lo particular y a los funcionarios partidistas.

La reforma de 1996, puede considerarse totalmente marginal en esta materia, pues se redujo exclusivamente a cuestiones de redacción menores, como vamos a precisarlo más adelante. Pareciera que sólo podría justificarse en términos de la vocación reformadora que en esta materia han padecido nuestros legisladores más que a un adelanto significativo en la materia.

La única reforma verdaderamente trascendente fue, lamentablemente, en mi opinión, la indebida derogación de la fracción IX, que sancionaba al funcionario electoral que: “conociendo la existencia de condiciones o actividades que atenten

contra la libertad y el secreto del voto, no tomen las medidas conducentes para que cesen”.

Las modificaciones fueron en la fracción II; se substituyó la expresión “sus obligaciones electorales con perjuicio del proceso” por la de “las obligaciones propias de su cargo en perjuicio del proceso electoral”.

En la fracción IV, se agregó después de la palabra documentos “o materiales”. En la fracción V, se agregó después de documentos “o materiales electorales”. En la fracción VI, se agregó después de la palabra induzca “objetivamente”. En la fracción XI, se substituyó el término dolosamente por la expresión “de manera pública y dolosa”.

En la fracción VIII, se modifica totalmente la redacción sin alterar en lo más mínimo la conducta delictuosa y substituyendo la expresión anterior al que “expulse de la casilla electoral sin causa justificada a representante de un partido político o coarte los derechos que la ley le conceda”, por la actual “sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede”.

En la fracción X, se invirtieron únicamente las palabras, pues mientras la anterior redacción decía: “a sabiendas que un ciudadano emita su voto”, ahora se substituye por la de: “que un ciudadano emita su voto a sabiendas que”.

Un primer comentario sobre este artículo, tendría que orientarse en el sentido de que la actuación de los funcionarios electorales, ha sido preocupación fundamental del legislador en todos y cada uno de los ordenamientos jurídicos que han establecido catálogos de conductas delictuosas en materia electoral. Todos ellos, sin excepción, han detallado minuciosamente las conductas ilícitas en que pueden incurrir los funcionarios electorales en el desempeño de las altas funciones que por ley tienen encomendadas.

Es necesario señalar que la forma y términos como se encuentran redactadas las distintas hipótesis conductuales de este precepto, permiten concluir válidamente que se encuentran destinadas a quienes tienen el carácter de funcionarios electorales, en los órganos que tienen a su cargo las tareas de organización de las elecciones

durante la etapa de la preparación de la elección, así como aquellos funcionarios responsables de las casillas el día de la jornada electoral, y por último, quienes tienen a su cargo la importante función de llevar a cabo los cómputos distritales y de entidad federativa respectivos.

Resulta desde luego aconsejable apuntar que cuando el código penal se refiere a “funcionarios electorales” ha de estarse al espíritu del “servidor público”, que modernamente utiliza la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Una reflexión obligada derivada del estudio de este precepto, nos conduce a señalar que el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), establece un catálogo de causales de nulidad de la votación recibida en las casillas electorales, las que hechas valer a través de los medios impugnativos que establece dicho ordenamiento, deberán ser resueltas en la vía estricta de la jurisdicción contenciosa electoral, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ello es así, porque algunas de las llamadas causales de nulidad, se refieren a conductas que también corresponden a una descripción típica penal.

En el caso de ilicitud electoral plena, la conducta llevada a cabo por el funcionario electoral, tiene una doble consecuencia jurídica, por una parte constituye una causa de nulidad de votación en casilla, que el órgano jurisdiccional habrá de tomar en cuenta si es hecha valer por algún partido político a través de la interposición de un juicio de inconformidad, y por otra parte, constituirá una conducta delictuosa.

CONDUCTA	LGSMIME INCISOS DEL ARTICULO	CÓDIGO PENAL FRACCIÓN DEL ARTÍCULO 405
Instalar la casilla sin causa justificada en un lugar distinto al legalmente señalado.	a)	VII
Entrega extemporánea, sin causa justificada, del paquete que contenga los expedientes electorales.	b)	V

Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación.	f)	IV
Permitir a ciudadanos sufragar sin credencial para votar o cuyo nombre no aparezca en la Lista Nominal de Electores.	g)	X
Impedir el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado sin causa justificada.	h)	VIII
Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores.	i)	VI
Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos.	j)	III

6. DELITOS COMETIDOS POR FUNCIONARIOS PARTIDISTAS (ARTÍCULO 406)

El artículo 406, contiene el catálogo de conductas delictivas en que pueden incurrir los funcionarios partidistas. Con la reforma de 1994, se mantuvieron en sus mismos términos las conductas contenidas en las fracciones I, II, III, IV y VI, originales, modificándose exclusivamente la redacción de la fracción V, que sanciona el propalar dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral.

La redacción original en la parte final de la fracción citada en último término expresaba “o respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y cómputo”, con la reforma desapareció la parte final, para quedar exclusivamente “o respecto de sus resultados”, de tal manera que quedó redactada en idéntica forma a la fracción XI del artículo 405, que como ya se apuntó, se refiere a las conductas en que incurren los funcionarios electorales.

La reforma de 1996 incluyó en el primer párrafo después del funcionario partidista “o al candidato” y modificó marginalmente la redacción de las fracciones I, III, IV, V y VI, sin aportar una sola innovación en la materia.

En la fracción I, se agrega después de induzca a “la abstención o”. En la fracción III, se substituye al final la expresión oficiales de índole electoral por la de “o materiales electorales”, en la fracción IV, se agrega después de la palabra votación “o de los actos posteriores a la misma” y se agrega después de causa justificada o “con ese fin amenace o” y se suprime la expresión o moral. La fracción V, substituye la palabra dolosamente por la expresión “de manera pública y dolosa” y la fracción VI, suprime la parte final que anteriormente señalaba “o la abra o cierre fuera de los tiempos previstos por la ley en la materia”.

La única reforma realmente importante a este artículo, consistió en la adición de una nueva fracción, la número VII, que incluye, por primera vez en la historia de nuestra legislación, como sujeto activo susceptible de ser sancionado por una conducta ilícita al candidato, como se establecerá más adelante.

Debemos hacer notar que las conductas delictuosas atribuidas a los funcionarios partidistas, constituyen en realidad una repetición en muchas ocasiones incluso textual, de las que se atribuyen a los funcionarios electorales, tal como se precisa en el cuadro siguiente:

La única hipótesis conductual que se atribuye exclusivamente a los funcionarios partidistas, es la contenida en la fracción II, que sanciona realizar: “propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral”.

CONDUCTA	FRACCIÓN DEL ARTÍCULO 406	FRACCIÓN DEL ARTICULO 405
Ejercer presión sobre los electores induciéndolos 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.	I	VI
Alteración, sustitución destrucción o uso indebido de documentos electorales.	III	I
Obstruir el desarrollo normal de la votación sin medir causa justificada.	IV	III
Propalar dolosamente noticias falsas en torno a la jornada electoral.	V	XI
Impedir la instalación, apertura o cierre de una casilla.	VI	VII

Por último, la nueva fracción VII, constituye el corolario de la inclusión de los candidatos en el artículo 401, fracción IV. En efecto, la reforma de 1996, incorpora

por primera vez al candidato como sujeto activo susceptible de la comisión de un ilícito penal cuando “obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral”.

7. DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS (ARTÍCULO 407)

Describe los ilícitos atribuidos a los servidores públicos. La reforma de 1994, incrementó la sanción al establecer que se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, en tanto que el código penal vigente en 1990, determinaba una sanción mucho menor, que podría ser de setenta a doscientos días multa o prisión de tres meses a seis años o ambas. Se modificó asimismo y con el fin de dar respuesta a un reclamo derivado del proceso federal electoral de 1991, la redacción de las tres fracciones que lo componían.

La fracción I, suprimió la expresión “abusando de sus funciones” que generaba confusión y que daba pie a que con una interpretación analógica, se trataba de encuadrar esta hipótesis en alguna de las que el código contempla en el capítulo del delito de abuso de autoridad que cometen los servidores públicos.

La fracción II, incluyó la expresión “el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas”.

La fracción III, incluyó la palabra “o servicios” y la expresión: “tales como vehículos, inmuebles o equipos” y en la parte final estableció expresamente: **“en la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional”¹²**.

La reforma de 1996, modificó la redacción de las fracciones I, II y III y adicionó una nueva fracción IV.

En la fracción I, inmediatamente después de la palabra subordinados, agrega la expresión “de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía”. En la fracción II, después de la expresión obras públicas, se agrega “en el ámbito de su competencia”, la anterior fracción III, da origen a la III actual y a una nueva IV. Por lo que se refiere a la III, se agrega inmediatamente después de la palabra

destine, la expresión “de manera ilegal”, y la nueva fracción IV, queda redactada suprimiendo que en la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.

La nueva fracción IV, corresponde casi textualmente a la segunda parte de la anterior fracción III, pero debe resaltarse la circunstancia de que la reforma de 1996, atenuó la gravedad de esta conducta delictuosa a la que la reforma de 1994, **no otorgaba el beneficio de la libertad provisional**, considerándola ahora como una conducta ilícita de igual gravedad a todas las demás, permitiendo que quien incurra en ella pueda ahora gozar de este beneficio. Como ocurre con todas las reformas del año de 1996 en materia de delitos electorales, no existe en la exposición de motivos, la razón que el legislador tomó en cuenta para este importante cambio.

8. DELITOS COMETIDOS POR DIPUTADOS O SENADORES (ARTÍCULO 408)

Este precepto no fue modificado por las reformas de 1994 ni de 1996 y consecuentemente conserva su redacción original, que es la siguiente:

ARTICULO 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.

En nuestra opinión, esta disposición del código penal se orienta a la protección de la instalación y funcionamiento de los órganos legislativos en los términos de ley, y consecuentemente a garantizar el cumplimiento de las altas responsabilidades que la Constitución General de la República les confiere.

No compartimos el punto de vista de algunos autores que sostienen que, por cuanto a los elementos objetivos del tipo, el sujeto activo es calificado y exclusivamente monosubjetivo, consideramos que la forma y términos como se encuentran redactados el primero y cuarto párrafo del artículo 63 constitucional y el artículo 408 del código penal, no dejan lugar a duda, se exige un sujeto activo plurisubjetivo, pues al referirse al sujeto acreedor a la sanción, lo hacen siempre de

manera plural, utilizando las expresiones: quienes; electos; harán; presentes, etcétera.

Es evidente que la ausencia de algún senador o diputado, individualmente considerados, no puede de manera alguna impedir la instalación y funcionamiento de las cámaras de senadores y diputados, por lo que de darse esta circunstancia sería absolutamente irrelevante y desde luego, no sujeta a la imposición de una sanción penal derivada de la comisión de algún ilícito, bastará en este caso con requerir al suplente correspondiente que deberá presentarse en un plazo de treinta días y en caso de no hacerlo, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

9. DELITOS EN MATERIA DE REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS (ARTÍCULOS 409 Y 410)

Por lo que atañe a las conductas delictuosas en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, que consignan los artículos 409 y 410 del código, es necesario precisar que con la reforma de 1994 no sufrieron modificación alguna, excepto el primero de los mencionados en el que se precisa que necesariamente deberá imponerse una sanción privativa de libertad y una pecuniaria a quien incurra en las conductas delictuosas, en tanto que anteriormente se facultaba al juez a imponer cualquiera de las dos o ambas.

Precisaremos inicialmente que el primero de los artículos fija los tipos y sanciones y, el segundo, señala una hipótesis de agravación de la pena cuando las conductas sean cometidas por personal que preste sus servicios en el Registro Nacional de Ciudadanos.

La aplicación de estos dos preceptos debe considerarse suspendida, a pesar de que el veintidós de julio de 1992, el decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones legales de la Ley General de Población, en el capítulo VII, denominado: “Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana”, hace referencia primaria a la organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la cédula de identidad ciudadana, a los que define como servicios de interés público que presta el Estado, a través de la Secretaría de Gobernación.

Atento a lo anterior, y hasta en tanto no se publique en el Diario Oficial de la Federación, el programa para el establecimiento e inicio de funciones del Registro Nacional de Ciudadanos, no podrán entrar en vigor las disposiciones en comentario, pues las conductas ilícitas son hasta ahora de imposible realización.

10. DELITOS EN MATERIA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES (ARTÍCULO 411)

La reforma de 1994, adicionó un nuevo artículo al que correspondió el número 411, cuya redacción era la siguiente:

ARTICULO 411.- Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años a quien por cualquier medio participe en la alteración del registro de electores, el padrón electoral y los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar.

Este precepto constituyó la respuesta del legislador al tema del padrón electoral que había sido uno de los aspectos más cuestionados en la vida pública mexicana en los últimos años.

Debe entenderse entonces, que toda conducta llevada a cabo por cualquier persona sin requerirse calificación alguna de sujeto activo, que vulnere cualquiera de las disposiciones en comentario, deberá ser sancionada en términos del artículo a que se viene haciendo referencia.

La reforma de 1996, modificó este artículo sólo en su redacción, agregando después de la expresión por cualquier medio “altere o” y después de la palabra registro, la palabra “federal”, suprimiendo “el padrón electoral”.

Llama poderosamente la atención, que la última reforma hubiese suprimido del texto **“el padrón electoral”**, que como hemos señalado, constituyó uno de los aspectos más cuestionados de los procesos federales electorales de la última década y fuente inagotable de reclamos por parte de los partidos de oposición. La exposición de motivos de la reforma, como en todos los casos, no arroja ninguna luz sobre el particular. Ignoramos por tanto, las razones que hubiesen existido para dejar sin protección jurídico-penal expresa la alteración del padrón electoral, que

pienso, por su singular importancia, debió continuar protegido mediante la tutela penal.

Desde luego que el artículo 136 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el Registro Federal de Electores está compuesto por dos secciones a saber: el catálogo general de electores y el padrón electoral. Podemos entender entonces, que el legislador suprimió el padrón electoral del artículo 411, por considerarlo inmerso dentro del Registro Federal de Electores, lo que parece justificarse a la luz del artículo 405, fracción I, que sanciona a los funcionarios electorales que: “altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores”.

11. DELITOS EN ACTOS DE CAMPAÑA (ARTÍCULO 412)

El nuevo artículo 412, adicionado con la reforma de 1994, puede considerarse como el corolario de la fracción III, del artículo 407, que establece las conductas ilícitas atribuidas a los servidores públicos.

Como se puede apreciar de la lectura de este precepto, el código exige indistintamente, bien la presencia de un sujeto activo calificado (un funcionario partidista), o bien, un sujeto activo que no requiere de ninguna calificación especial, pues basta que se trate de alguna persona que organice a nombre de un partido político un acto de campaña.

En ambos casos, bien se trate de un funcionario partidista o bien de cualquier organizador de actos de campaña, la ley establece un dolo típico, esto es, que debe existir por parte del sujeto activo la intención expresa de vulnerar la disposición legal, ello por la utilización de la expresión: “a sabiendas”.

Debe resaltarse la circunstancia de que la parte final de este precepto, establece textualmente: **“en la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional”**.

12. AUTORÍA INTELECTUAL (ARTÍCULO 413)

Para concluir el análisis de todos y cada uno de los artículos que integran el título vigésimo cuarto del código penal, debemos hacer referencia al artículo 413, fruto de la reforma de 1994, que quedó redactado en los términos siguientes:

ARTICULO 413.- Los responsables de los delitos contenidos en el presente capítulo por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción I del artículo 13 de este Código **no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional.**

El artículo 13, en su fracción I, dispone que son autores o partícipes del delito: “los que acuerden o preparen su realización”. Este precepto recoge fundamentalmente la vieja tesis de la coparticipación, comúnmente denominada también de la participación correspectiva, que ha adquirido una importancia subrayada en los últimos años y que precisamente pretende delimitar el grado de participación en una conducta delictiva, cuando varias personas concurren a la comisión de un delito, bien sea con el carácter de autores intelectuales, cómplices o encubridores –según la conocida clasificación en esta materia- a efecto de sancionar a todas ellas y no únicamente a quienes lo ejecutan directamente con el carácter de autores materiales.

Debemos recordar, que es condición precisa para que exista la codevinculación que varias personas quieran la ejecución de un mismo delito y que además realicen algo encaminado a su producción, por ello, es indispensable: la intención de todos los partícipes de realizar un determinado delito y que todos los copartícipes ejecuten por lo menos algún acto encaminado directa o indirectamente a la producción del delito.

Con esta reforma, el legislador percibe dar respuesta a un reclamo social, en el sentido de sancionar severamente a los autores intelectuales de los delitos electorales a los que se considera como más peligrosos y más astutos que los autores materiales y les priva del beneficio de obtener su libertad provisional, por considerar que las conductas en que incurrían son sumamente graves.

XVII. BIEN JURÍDICO TUTELADO

La norma es uno de los polos del eje del derecho; el otro es, el bien jurídico. En efecto, Jiménez de Asúa ha sostenido que: “Cuando los intereses fueron protegidos por el Derecho se elevaron a bienes jurídicos. Estos son de inapreciable

importancia, para indicar el fin de un determinado precepto y de todo el ordenamiento jurídico; es decir, el bien jurídico ha de ser tenido en cuenta en la interpretación teleológica”¹³.

Los tratadistas en la materia distinguen respecto del objeto del delito entre objeto material y objeto jurídico. El objeto material es la persona o cosa, sobre la que recae la conducta delictuosa. Lo son los sujetos pasivos o bien, las cosas animadas o inanimadas.

El objeto jurídico, está constituido por el bien o interés jurídico, objeto de la acción incriminable, por ejemplo: la vida, la integridad corporal, la libertad sexual, la propiedad privada, etcétera.

Welzel¹⁴ sostiene que:

El Derecho Penal fijando pena a los actos que se apartan realmente de un actuar conforme al derecho, ampara, al mismo tiempo, los bienes jurídicos, sancionando el disvalor del acto correlativo. Así, asegurando la fidelidad para con el estado, protege al estado; asegurando el respeto por la personalidad humana, protege la vida, la salud, el honor del prójimo; con la honradez, el respeto a la propiedad ajena, etc. Sin embargo, la misión primaria del Derecho Penal no es el amparo actual de los bienes jurídicos; es decir, el amparo de la persona individual, de la propiedad, etc., pues es allí, precisamente, a donde, por regla general, llega su acción demasiado tarde. Por encima del amparo de los bienes jurídicos individuales concretos, está la misión de asegurar la validez real (la observancia) de los valores del actuar según el pensamiento jurídico.

Puede afirmarse, por último, que cada tipo delictivo consignado en el código penal protege al menos un bien jurídico.

El análisis del título vigésimo cuarto del código penal, permite precisar cuál o cuáles son los bienes jurídicos tutelados para cada una de las conductas delictuosas que establece.

Con apego a este planteamiento, es válido afirmar que en el artículo 403 (delitos cometidos por cualquiera), el bien jurídico fundamental es el derecho al voto, así se desprende de los textos de las fracciones I, II, III, IV, VI, VII, VIII, IX y XI, que utilizan las expresiones “vote y voto”, por lo cual puede sostenerse que a través de estos preceptos el legislador protege al voto, que es y constituye, el acto electoral por excelencia, garantizando que el mismo se emita de manera universal, libre,

secreta y directa, sancionando en consecuencia, cualquier acto tendiente a la frustración de dichas cualidades. Únicamente tres fracciones de este artículo, no tienen como bien jurídico tutelado al voto y son: la V, en que el bien jurídico tutelado es la credencial para votar; la X, que protege el resultado de las elecciones, al sancionar la introducción o sustracción de las urnas de una o más boletas electorales; y la XIII, que garantiza la extemporánea publicidad de los resultados electorales, al sancionar la publicación o difusión de los resultados de encuestas o sondeos de opinión, que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

Por lo que se refiere al artículo 404 (delitos cometidos por ministros de culto religioso), el bien jurídico tutelado, considero que lo constituye la preservación de la decisión histórica de separación entre la Iglesia y el Estado, que postula que las iglesias deben ejercer un liderazgo espiritual y no participar en política militante.

En el artículo 405, (delitos cometidos por funcionarios electorales), no cabe la menor duda que el bien jurídico tutelado es el correcto ejercicio de la función electoral. Es preocupación fundamental del legislador, que los funcionarios electorales en el desempeño de las responsabilidades que la ley les encomienda, cumplan de manera puntual y cabal con los principios rectores en la materia, que establece la fracción III, del artículo 41 constitucional, que establece que “la organización de las elecciones federales es una función estatal”, en cuyo ejercicio son principios rectores: la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad.

En relación al artículo 406 (delitos cometidos por los funcionarios partidistas), puedo afirmar que el bien jurídico tutelado, radica en garantizar que los partidos políticos y sus candidatos, respeten la voluntad popular y por ende, se abstengan de realizar cualquier acto tendiente a ejercer presión de cualquier naturaleza sobre los electores o bien, que obstaculicen el desarrollo normal de la votación. Desde luego, que por lo que se refiere a la fracción VII, el bien jurídico tutelado es la transparencia de los fondos que se utilicen en la campaña electoral, sancionando la utilización de aquellos que provengan de actividades ilícitas.

El bien jurídico tutelado en el artículo 407, (delitos cometidos por servidores públicos) y su corolario inmediato que es el artículo 412, consiste por una parte en la obligación que tienen estos sujetos activos de utilizar racional y congruentemente

los bienes que le son entregados en custodia y administración para el cumplimiento de las obligaciones que le son asignadas, sin utilizarlos en el apoyo a partidos políticos o candidatos porque ello se traduce en inequidad en la contienda electoral, preocupación fundamental del legislador, en los últimos procesos electorales federales.

Por lo que se refiere al artículo 408, (delitos cometidos por diputados o senadores electos), no cabe la menor duda, de que el bien jurídico tutelado lo constituye el garantizar el funcionamiento adecuado de las cámaras de diputados y senadores, dada la trascendencia de su actuación en la vida nacional.

Respecto a los artículos 409 y 410, (delitos cometidos en materia del Registro Nacional de Ciudadanos) el bien jurídico tutelado lo constituye la preservación de la confiabilidad del Registro Nacional de Ciudadanos, que habrá de constituirse en un instrumento fundamental, en muy diversos aspectos de la vida nacional.

En cuanto hace al artículo 411, (delitos cometidos en materia del Registro Federal de Electores), el bien jurídico tutelado radica en preservar los principios de certeza y confiabilidad, que deben existir en el Registro Federal de Electores, los listados nominales y la expedición de credenciales para votar, instrumentos indispensables en el proceso electoral, que permiten a los ciudadanos concurrir a la jornada electoral y emitir su sufragio. La transparencia en la elaboración y el manejo de estos instrumentos, ha sido preocupación fundamental de los partidos políticos en la última década y se considera indispensable punto de partida para alcanzar comicios electorales que satisfagan plenamente a la sociedad.

XVIII. FISCALÍA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES

La preocupación para dar una mayor garantía de legalidad al proceso electoral, determinó que el veintitrés de marzo de 1994, fuese publicado en el Diario Oficial de la Federación, un acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, órgano que por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el encargado de la organización de las elecciones federales, y en el cual se encuentran representados los partidos políticos, de explorar ante la

Procuraduría General de la República, la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir los delitos electorales.

En este marco, se encomendó al presidente del propio Consejo General, promover el nombramiento del fiscal quien gozaría de autonomía técnica plena, lo que condujo al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diecinueve de julio de 1994, por el cual se reformaron diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, creándose la “Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales”, al mismo nivel de las subprocuradurías, la cual entró en funciones en la misma fecha de su creación.

Las funciones de esta fiscalía especial se encuentran contenidas en el artículo 6° del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que establece su competencia para la atención de delitos electorales o en materia del Registro Nacional de Ciudadanos y destacan como sus facultades más importantes: conocer de las denuncias que se presenten; ordenar y practicar todos los actos conducentes a la comprobación de los elementos del tipo penal y de la probable responsabilidad del indiciado; ejercitar la acción penal correspondiente; determinar la reserva o no ejercicio de la acción penal; solicitar ante el órgano jurisdiccional las órdenes de aprehensión; ofrecer o aportar ante la autoridad las pruebas conducentes; interponer los recursos pertinentes e intervenir en los juicios de amparo.

Al frente de la fiscalía, existe un fiscal especial, que es nombrado y removido por el ejecutivo federal.

1. DIFICULTADES EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES Y EN LA APLICACIÓN DE LAS PENAS

1.1. Principio de la estricta aplicación de la ley penal

La investigación de los delitos electorales y la aplicación de las sanciones que para ello se establecen confrontan en la práctica un importante problema, derivado de la dificultad que representa acreditar dichas conductas o establecer de manera clara e indubitable, quién o quiénes son los responsables.

Las conductas delictuosas que contempla nuestro código punitivo, en su título vigésimo cuarto, han sido clasificadas, como se ha dejado debidamente precisado, en función de los sujetos activos y no como lo hacen otras legislaciones, en función de la etapa del proceso electoral en que suceden o del bien jurídico tutelado por la norma.

La necesaria y obligada observancia del principio de estricta aplicación en materia penal, se constituye en no pocas ocasiones como valladar insuperable para la imposición de las sanciones. Resulta indispensable llevar a cabo una revisión exhaustiva y detallada de las distintas conductas ilícitas que integran el capítulo de delitos electorales con el propósito de ordenarlas y sistematizarlas, mediante una metodología distinta a la que utiliza nuestro código, quizá a partir de los bienes jurídicos tutelados, lo que permitiría establecer tipos generales, en los que pudiesen quedar encuadradas las distintas conductas ilícitas.

Las reformas en materia penal electoral que se llevaron a cabo en 1994 y 1996, no han resuelto de manera alguna este problema. Pareciera que en las condiciones en que se presentan en la realidad las reformas electorales, nunca existe el tiempo suficiente para madurarlas en forma integral.

1.2. Los partidos políticos como agentes de los procesos electorales

No cabe la menor duda, nuestro sistema político descansa sobre el reconocimiento de que es un sistema, básica y fundamentalmente, de partidos políticos. Son precisamente los partidos políticos, los agentes estelares de la contienda electoral y ello ocasiona que para justificar ante sus simpatizantes y militantes sus derrotas en las urnas, argumenten invariablemente la comisión de delitos electorales por parte del partido que triunfa en las elecciones, aunque como ocurre casi en la totalidad de los casos, carezcan de pruebas y no aporten elementos objetivos que justifiquen sus afirmaciones.

Por otra parte, ha sido tradicional que los partidos políticos en los foros y mesas de concertación, lleven a cabo negociaciones que en muchas ocasiones, alcanzan incluso a la comisión de hechos delictuosos, lo que se traduce en la práctica en no hacer del conocimiento oportuno de la autoridad competente, la comisión de los

ilícitos electorales, o bien, en el ocultamiento o no aportación de las pruebas que permitan a la autoridad, fincar las responsabilidades correspondientes.

1.3. Circunstancias de tiempo, modo y lugar de las hipótesis conductuales

El código penal, clasifica las conductas delictuosas en materia electoral, a través de 51 hipótesis conductuales distintas, en función de los sujetos activos susceptibles de cometerlas, a saber:

SUJETOS ACTIVOS	HIPÓTESIS CONDUCTUALES
a) Cualquiera (artículo 403)	13
Cualquiera (artículo 409)	5
Cualquiera (artículo 411)	3
b) Ministros de cultos religiosos	1
c) Funcionarios electorales	11
d) Funcionarios partidistas	7
e) Candidatos	1
f) Servidores públicos	4
g) Diputados o senadores	1
h) Personal del órgano que tenga a su cargo el registro nacional de ciudadanos	4
i) Funcionario partidista u organizadores de actos de campaña	1
j) Autores intelectuales	1

Resulta natural que ante esta gran diversidad de conductas típicas, el código haga referencia a un sinnúmero de circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben darse las conductas delictuales, lo que dificulta en la práctica, de manera muy importante, la investigación y aplicación de las penas en los delitos electorales.

En cuanto a los tiempos, destacan los siguientes: el día de la jornada electoral; durante las campañas electorales; en cualquier tiempo; durante los ocho días previos a la elección; fuera de los tiempos previstos por la ley de la materia en torno al desarrollo de la jornada electoral; mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral; tiempo correspondiente a sus labores; plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución y en actos de campaña.

En cuanto al modo, se clasifican los siguientes: a sabiendas; objetivamente; con dolo; dolosamente; ilícitamente; en forma violenta; sin causa prevista; sin causa justificada; sin mediar causa justificada; sin causa prevista por la ley; de manera pública; de manera expresa y de manera ilegal.

En cuanto al lugar, destacan los siguientes: interior de las casillas; lugar en que se encuentren formados los votantes; lugar distinto al legalmente señalado y zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional.

XIX. CONCLUSIONES

Para concluir, debemos mencionar que la ley, por sí misma, jamás podrá erradicar las conductas antisociales en materia político-electoral; podrán quizá seguir produciéndose las mismas prácticas fraudulentas, clientelares y corporativas a pesar de la existencia de la norma, pero pienso que el esfuerzo del legislador ha sido verdaderamente importante, porque tiende a garantizar órganos electorales imparciales; una actuación impecable de los funcionarios partidistas y servidores públicos y a inhibir, en lo general, la comisión de cualquier conducta que atente contra el sufragio.

Creo finalmente, que en el caso de los delitos electorales todos, absolutamente todos: autoridades federales y del fuero común; funcionarios electorales; funcionarios partidistas; servidores públicos; partidos políticos; agrupaciones políticas; candidatos y ciudadanos en general, en la medida de nuestras respectivas competencias y responsabilidades, debemos velar por la estricta y cabal aplicación de la ley, porque, como afirma el ilustre penalista argentino José Peco¹⁵: “Sin la verdad del sufragio, el Derecho es quimera, la libertad un mito y la democracia una ficción. Cualquier atentado a la libertad electoral, es una herida a la democracia; cualquier violación del comicio, una lesión a la dignidad nacional, cualquier ataque al sufragio, un atentado contra la soberanía nacional”.

NOTAS

¹ SILVA MEZA, Juan N. *Los Delitos Electorales, su naturaleza y vinculación con las causas de nulidad y el recurso de inconformidad*. Ponencia presentada en Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Electoral. México, 1994, p. 5.

- ² FERNÁNDEZ DOBLADO, Luis. *El Ilícito Electoral. La Tutela Penal del Sufragio. Acta. Revista de Análisis y Actualización Jurídica*. Año I. No. 2. México, enero de 1991, p. 26.
- ³ CARRARA, Francesco. *Programa de Derecho Criminal*. Parte Especial, vol. V. Ed. Temis Bogotá. Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1986.
- ⁴ BARREIRO PERERA, Francisco Javier. *Los Delitos Electorales en la Legislación Mexicana*, en: Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. II. No. 3. México, 1993, p. 21.
- ⁵ CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl y Raúl CARRANCÁ Y RIVAS. *Código Penal Anotado*. Ed. Porrúa, S.A., 4ª ed. corregida y aumentada. México, D.F., 1972, p. 115.
- ⁶ GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco. *Código Penal Comentado*. Impresores Unidos, S. de R.L. México, 1939, p. 30.
- ⁷ *Leyes Penales Mexicanas*. t. III. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1979, p. 290.
- ⁸ GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. *Derecho Penal Electoral*. Ed. Porrúa, S.A. México, 1991, p. 230.
- ⁹ BARREIRO PERERA, Francisco Javier. *Reforma Penal en Materia de Delitos Electorales y del Registro Nacional de Ciudadanos del 25 de marzo de 1994*, en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. IV. No. 5. México, 1995.
- ¹⁰ Pronunciamiento de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral en el Expediente SC-IRI-010/91.
- ¹¹ Artículo 6 de la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del día 15 de julio de 1992.
- ¹² Las negrillas son del autor.
- ¹³ JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. *La Ley y el Delito*. Ed. Hermes, 4ª ed., corregida y aumentada. México, p. 20.
- ¹⁴ WELZEL, Hans. *Derecho Penal*. Roque de Palma Editor. Buenos Aires, Argentina, 1956, p. 3.
- ¹⁵ FERNÁNDEZ DOBLADO, Luis. *Op. Cit. Supra*, nota 2, p. 28.