

345

2 es.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**" ANALISIS JURIDICO, POLITICO Y SOCIAL  
DE LOS LLAMADOS  
DELITOS ELECTORALES "**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

**ROGELIO DE LA GARZA GONZALEZ**

MEXICO, D.F.

1993



**TESIS CON  
FALLA**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E

Introducción

### CAPITULO I NOCIONES GENERALES

1.1.- Concepto de Delito .....	1
1.2.- Sus elementos constitutivos .....	2
1.2.a) Conducta .....	2
1.2.b) Tipicidad .....	3
1.2.c) Antijuridicidad .....	4
1.2.d) Culpabilidad .....	6
1.2.e) Imputabilidad .....	7
1.2.1.- El problema de la Punibilidad .....	9
1.3.- Concepto de Sufragio .....	10
1.4.- Concepto de Elector .....	11
1.5.- Concepto de Funcionario Electoral .....	13
1.6.- Concepto de Funcionario Partidista .....	13
1.7.- Concepto de Documentos Públicos Electorales ....	14

### CAPITULO II LOS DELITOS ELECTORALES

2.1.- Concepto de delito electoral .....	16
2.2.- Antecedentes históricos de la Legislación Mexicana.....	18
2.3.- La Exposición de Motivos de la Iniciativa Correspondiente .....	25
2.4.- Clasificación de los Delitos Electorales en el Código Penal .....	26
2.4.a) En orden al sujeto activo .....	27
2.4.b) En orden a la Conducta .....	31
2.5.- Opinión del Doctor Raúl Carrancá y Rivas y Postura Personal .....	32

**CAPITULO III**  
**EL VOTO COMO DERECHO Y OBLICACION**  
**DE LOS MEXICANOS**

3.1.- Concepto de Voto .....	41
3.2.- Clasificación del Voto .....	42
3.3.- Antecedentes Históricos .....	44
3.4.- El Voto, ¿ un derecho o una obligación ? .....	47

**CAPITULO IV**  
**MARCO JURIDICO DEL DELITO ELECTORAL**

4.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexi- canos .....	50
4.2.- Código Penal para el Distrito Federal y Territo- rios Federales .....	51
4.3.- Legislación Electoral .....	56
4.3.a) Código Federal Electoral .....	56
4.3.b) Código Federal de Instituciones y Procedimien- tos Electorales .....	64

**CAPITULO V**  
**LA VIABILIDAD DE LOS DELITOS ELECTORALES**  
**EN ORDEN A SU PUNIBILIDAD**

5.1.- Análisis Jurídico .....	70
5.2.- Análisis Social .....	72
5.3.- Análisis Político .....	74
CONCLUSIONES .....	76
BIBLIOGRAFIA .....	79

## I N T R O D U C C I O N

Nuestro país no es ajeno a los grandes cambios que sufre el mundo. Dichos cambios obedecen principalmente, a la incesante lucha en la búsqueda de la igualdad social y la Democracia, valores que indudablemente constituyen una de las principales preocupaciones del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

El pueblo de México ha escogido la Democracia representativa como forma de gobierno, sin embargo, la participación de nuevos Partidos Políticos ha ocasionado que los resultados de las elecciones sean puestos en tela de juicio. Pues bien, como una respuesta de nuestro Primer Mandatario se instrumentó por una parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por otra, se agregó al Código Penal el Título Vigésimo Cuarto, relativo a los delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos.

La finalidad que persiguen dichos ordenamientos es asegurar una mejor organización, legalidad y transparencia que necesariamente deben concurrir en el proceso electoral, asegurando de esa manera el respeto absoluto a la voluntad soberana que el pueblo expresa a través del voto.

No obstante los aciertos que reviste la creación de las normas respectivas, la viabilidad de los delitos electorales, en orden a su punibilidad, ha despertado algunas inquietudes en el suscrito, porque el daño que su comisión ocasiona es inmensurable, porque lesiona severamente la voluntad soberana que tiene el pueblo para elegir a sus gobernantes.

En este trabajo no pretendemos convencer a todos aquellos estudiosos de la ciencia del derecho, porque dada la naturaleza altamente opinable de nuestro objeto de estu-

dio, resultaría imposible satisfacer todos los puntos de vista que en ocasiones resultan tan diametralmente opuestos. Sin embargo, esta es la exposición del pensamiento de un joven preocupado por el futuro de México, sobre un tema que día a día se torna mas interesante.

" Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la Soberanía Nacional, es indispensable que sea general, (igual para todos) libre y directo; -- porque faltando cualquiera de estas condiciones o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder... "

Venustiano Carranza.

Maquiavelo decía a León X, " mostrad al pueblo - la apariencia de las elecciones, pero falseádlas en sus resultados, si os son contrarias, comprando o alterando los votos en el escrutinio ". --- Luis Proal comenta al respecto: " cuántos príncipes, cuántos ministros, cuántos Maquiavelos de - pueblo han puesto en práctica este consejo para conquistar el poder o para mantenerse en él ".

Luis Proal.

" No es posible, ni aquí ni en ninguna --  
otra parte, que un cuerpo legal satisfaga a todos, precepto a  
precepto, norma a norma; pero lo que sí es posible es que ese  
cuerpo legal atienda las mejores aspiraciones de la mayoría,  
y en definitiva, sirva a todos, a partir de reflexiones madu-  
ras, que calen hondo en el ser y el quehacer de la ley de que  
se trate. No son estos los primeros pasos para depurar y en-  
grandecer nuestra vida democrática, tampoco serán los últi-  
mos; el camino es largo, lo emprendimos desde los albores y  
no nos hemos detenido ".

González de la Vega.



## **CAPITULO I**

### **NOCIONES GENERALES**

1.1.- CONCEPTO DE DELITO.- Para estar en aptitud de analizar posteriormente la naturaleza y viabilidad de los delitos electorales, es menester delimitar previamente la noción de delito. Así, tenemos que se han dado diversos conceptos sobre el particular; por ejemplo, el artículo 7º del Código Penal, (aplicable para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia federal) establece que delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales. (1)

Para Francesco Carrara (2), es la infracción de la ley del Estado promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso. Por su parte Beling (3) señala que delito es una acción típica, contraria a derecho, culpable, sancionada con una pena adecuada y suficiente a las condiciones objetivas de la penalidad.

Jiménez de Asúa (4) define al Delito como el acto típicamente antijurídico, imputable a un hombre y sometido a una sanción penal. En el Diccionario Jurídico Mexicano, (5) encontramos que Delito es la acción u omisión ilícita y culpable, expresamente descrita por la ley bajo la amenaza de una pena o sanción criminal.

---

(1) Código Penal para el Distrito y Territorios Federales  
Edit. Ediciones Andrade, S.A., México, D.F., 1990, pág. 2-2.

(2) Carrancá y Trujillo, Raúl, citado por, en "Derecho Penal Mexicano", Edit. Porrúa, México, D.F., 16va. ed., 1988, pág. 221.

(3) Carrancá y Trujillo, Raúl, citado por, en "Derecho Penal Mexicano", Ob. Cit., pág. 222.

(4) Carrancá y Trujillo, Raúl, citado por, en "Derecho Penal Mexicano", Ob. Cit., pág. 223.

(5) "Diccionario Jurídico Mexicano", Edit. Porrúa, México, D.F., 3era. ed., 1991, pág. 868.

Cuello Calón, (6) señala que Delito es la acción humana antijurídica, típica, culpable y punible.

Conforme a su raíz etimológica, Delito proviene del vocablo delinquere que significa abandonar, apartarse del buen camino, alejarse de lo señalado por la ley. De esta forma, encontramos que la conducta humana que reúna tales características será considerada como Delito. No obstante lo anterior, resulta necesario abordar el estudio de cada uno de dichos requisitos o bien, de los elementos que estructuran o edifican el fenómeno social denominado delito.

1.2.- SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.- Al ser el Delito un fenómeno de orden social y político, pues transgrede las normas que el Estado ha impuesto para asegurar la convivencia humana, se integra de varios elementos, a saber: conducta, tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad, imputabilidad y punibilidad. A continuación analizaremos cada uno de ellos.

1.2.a) CONDUCTA.- En términos generales, la conducta humana es la exteriorización de la voluntad del hombre, la que dentro del ámbito de aplicación del derecho penal se traduce en acciones y omisiones que dan lugar a la producción de un resultado que lesiona, o al menos atenta, contra un determinado bien jurídico tutelado por las normas penales.

El maestro Fernando Castellanos Tena, (7) comenta sobre la conducta que es el comportamiento humano voluntario, positivo o negativo, encaminado a un propósito. En tér

---

(6) Castellanos Tena, Fernando, citado por, en "Lincamientos Elementales de Derecho Penal ", Edit. Porrúa, México, D.F. 8va. ed., 1974, pág. 129 y 130.

(7) Castellanos Tena, Fernando, Ob. Cit., pág. 149.

minos similares, el maestro Carrancá y Trujillo, (8) afirma que la conducta consiste en un hecho material, exterior, positivo o negativo, producido por el hombre. Si es positivo, consistirá en un movimiento corporal productor de un resultado como efecto, siendo ese resultado un cambio o un peligro de cambio en el mundo exterior, físico o psíquico. Y si es negativo, consistirá en la ausencia voluntaria del movimiento corporal esperado, lo que también causará un resultado.

De lo antes expuesto encontramos que para el derecho punitivo, la conducta es el resultado de la voluntad humana, consistente en acciones y omisiones. Es así pues, - el obrar humano lo que interesa al derecho penal, ya que en aquellos casos en que la conducta humana no interviene, aún cuando se produzca un resultado lesivo de algún bien jurídico tutelado, no se puede hablar de la comisión de un delito. Tal es el caso de la excluyente de responsabilidad penal denominada por la fracción I, del artículo 15 del Código Penal, como actividad o inactividad involuntaria, de cuyo estudio no nos ocuparemos en este trabajo, pero en donde la voluntad humana no interviene.

1.2.b) **TIPICIDAD.**- Para que una determinada conducta se reputé como delito, es indispensable que sea típica, es decir, que se encuadre dentro de los presupuestos a que se refiere la ley penal. Por tipicidad debe entenderse la adecuación de la conducta humana al tipo, siendo éste la descripción de la Ley Penal de un supuesto jurídico susceptible de verificarse con la intervención, activa u omisiva, del hombre.

Nuestra Constitución Política en su artículo 14, establece en forma tajante la prohibición para que, en los

---

(8) Carrancá y Trujillo, Raúl, Ob. Cit., pág. 275.

juicios de índole criminal, se imponga pena alguna que no esté decretada por una ley que resulte exactamente aplicable al delito de que se trate. He aquí pues un claro concepto de la tipicidad para nuestro orden constitucional, que presupone esa adecuación desplegada por el sujeto activo a la descripción que hace la ley; dicha fórmula " nulum crimen sine lege " exige pues el " empotramiento " del obrar humano al molde legal, ante cuya ausencia no se configura el delito.

El maestro Carrancá y Trujillo (9) señala que la tipicidad es la conformidad de una conducta con la hipótesis delictiva consignada en la ley penal; hipótesis integrada por elementos objetivos, normativos y subjetivos; en consecuencia, comenta el citado autor, sólo podrá ser delictiva la acción que encaje en el tipo; por tanto, ninguna acción será delictiva si no está prevista en la ley penal como típica; bajo la sanción penal sólo caerán las conductas ajustadas a los tipos exhaustivamente formulados en la ley, aunque otras acciones puedan ser reprobables éticamente o en vista de las costumbres de un País, y así concluye el insigne jurista afirmando que no hay delito sin tipicidad.

En relación a los comentarios anteriores cabe apuntar, que al referirse a la ley penal, no solamente comprende al Código Penal ya que es bien sabido que existen diversas legislaciones que contemplan conductas típicas (los llamados delitos especiales).

1.2.c) **ANTI JURIDICIDAD.**— Ya puntualizamos en el apartado anterior, que no toda conducta humana puede reputarse delictiva, pues para ello requiere su adecuación al molde o a la hipótesis legal. Luego entonces, esa tipicidad de la conducta es un indicio de la antijuridicidad y tal afir-

---

(9) Carrancá y Trujillo, Raúl. Ob. Cit., pág. 171.

mación encuentra respaldo pues podría pensarse, verbigracia en una persona que priva de la vida a otra; así, en principio existe una conducta humana que resulta típica dado que se ajusta a la hipótesis normativa del delito de homicidio que contempla el artículo 302 del Código Penal; sin embargo si el sujeto activo de la infracción obró en legítima defensa, tal conducta, aún siendo típica, no puede considerarse como delito al faltar la concurrencia del elemento antijuridicidad.

Para el maestro Porte Petit (10) la antijuridicidad surge cuando una conducta, siendo típica, no está protegida por una causa de justificación.

Lo anterior es comprensible, dado que el Estado no debe sancionar aquellas conductas que se verifican en ciertas condiciones, (a las que se ha denominado legalmente "excluyentes de responsabilidad", y doctrinalmente como --- "causas de licitud") en donde el sujeto activo del delito actúa o debe actuar de una forma determinada para salvaguardar diversos bienes jurídicamente tutelados, ya propios o ajenos. (por ejemplo: el cumplimiento de un deber, el ejercicio de un derecho, la legítima defensa, el estado de necesidad, etc.)

Por otra parte, es necesario afirmar que los elementos del delito se encuentran estrechamente vinculados, porque como ya apuntamos, constituyen o edifican al fenómeno social. Esta afirmación obedece a que resultaría sumamente difícil elaborar un estudio de tales elementos en forma aislada, pues unos elementos son presupuesto de otros.

Así encontramos que para el maestro Sebastián So-

---

(10) Castellanos Tena, Fernando, citado por, en "Lineamientos Elementales de Derecho Penal, Ob. Cit., pág. 176.

ler, (11) no basta observar si la conducta es típica, se requiere en cada caso verificar si el hecho examinado, además de cumplir ese requisito de adecuación externa, constituye una violación del Derecho entendido en su totalidad. Textualmente afirma " Nadie ha expresado con más elegancia que Carrara, ese doble aspecto de adecuación a la ley y de contradicción al derecho, cuando dice que el delito es una -- "disonancia armónica, pues en la frase se expresa, en el modo más preciso, la doble necesidad de adecuación del hecho a la figura que lo describe y de oposición al principio -- "que lo valora".

1.2.d) CULPABILIDAD.- Para Jiménez de Asúa, (12) define a la culpabilidad como el conjunto de presupuestos que fundamentan la reprochabilidad personal de la conducta antijurídica.

Por su parte, el maestro Carrancá y Trujillo, --- (13) señala que culpabilidad es una reprobación jurisdiccional de la conducta que ha negado aquello exigido por la norma. Según Cuello Calón, (14) se considera culpable una conducta, cuando a causa de las relaciones psíquicas existentes entre ella y su autor, debe serle jurídicamente reprochable.

De esta forma, señala que el reproche recae solamente sobre la relación o nexa causal que surge entre el sujeto activo y el hecho de que se trate, y que por tal motivo el juicio de culpabilidad recae sobre el acto de manera aislada. Así, define a la culpabilidad como " el juicio de

---

(11) Castellanos Tena, Fernando, citado por, en " Lineamientos Elementales de Derecho Penal " Ob. Cit., pág. 176.

(12) Castellanos Tena, Fernando, citado por, en " Lineamientos Elementales... ", Ob. Cit., pág. 231.

(13) Carrancá y Trujillo, Raúl., Ob. Cit., pág. 429.

(14) Castellanos Tena, Fernando, citado por, en " Lineamientos Elementales... ", Ob. Cit., pág. 231.

reprobación por la ejecución de un hecho contrario a lo mandado por la ley." (15)

Siendo la voluntad humana la esencia misma de la culpa, los delitos pueden clasificarse en dolosos y culposos; los primeros son identificados, generalmente, como aquellos en que se tiene el propósito de violar la ley penal, aunque algunos autores como Manzini, (16) niegan que ese sea el objetivo del agente, pues según afirman, lo que éste desea en realidad es cometer el hecho, sin considerar su naturaleza jurídica. Los segundos, son los que se cometen en forma no intencional, y en ellos concurren condiciones como la negligencia, impericia, falta de reflexión y de cuidado, etcétera; en otras palabras, la voluntad humana no interviene, pero aún así el resultado lesivo se produce.

Una diversa clasificación de los delitos, en orden a la voluntad, es la preterintención, entendida como aquella conducta que produce, por imprudencia, un resultado superior al esperado y deseado por el agente. (art. 9 C.P.)

1.2.e) IMPUTABILIDAD.- La imputabilidad es el presupuesto lógico de la culpa, y radica en la capacidad de querer y de entender en el campo del derecho penal. Para que un sujeto sea culpable, debe ser imputable al tiempo que realiza la conducta ilícita, esto es, la actitud intelectual para conocer la naturaleza lesiva de su conducta, y la voluntad traducida en el ánimo de realizarla como se marca en el Artículo 15 fracción II del C.P..

La imputabilidad y la culpabilidad se hallan estrechamente vinculadas, dado que se conforman con elementos

---

(15) Cuello Calón, Eugenio. "Derecho Penal.- Parte General " Tomo I, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, España, 18va. ed. 1980, pág. 424.

(16) Cuello Calón, Eugenio, Ob. Cit., pág. 440.



comunes como es la voluntad del sujeto activo.

Zaffaroni, (17) señala que la imputabilidad es la necesaria capacidad psíquica que se requiere para poder --- atribuir a un sujeto un reproche de injusto, y que le hace posible comprender la naturaleza de lo que hacía y que le haya permitido adecuar su conducta conforme a esa comprensión de la antijuridicidad.

El precitado doctor Eugenio Raúl Zaffaroni, (18) comenta que la imputabilidad, entendida como capacidad de culpabilidad, tiene dos niveles, uno que debe ser considerado como la capacidad de comprender la antijuridicidad y otro consistente en la aptitud para adecuar la conducta a la comprensión de la misma, por lo que consecuentemente, ante la ausencia de la primera capacidad, faltará el elemento de la culpabilidad por ausencia de la posibilidad exigible para comprender la ilicitud del acto; cuando falte la segunda capacidad, se dará el supuesto de estrechamiento del ámbito de autodeterminación del sujeto; en tal caso, por una circunstancia que proviene de su propia incapacidad psíquica.

El maestro Castellanos Tena, (19) considera a la imputabilidad como el conjunto de condiciones mínimas de salud y desarrollo mentales en el autor, en el momento del acto típico penal, que lo capacitan para responder del mismo. Así, Ignacio Villalobos, (20) resume a la imputabilidad como la calidad o estado de capacidad del sujeto para conocer la naturaleza de sus actos y responder de sus consecuencias.

---

(17) Zaffaroni, Eugenio Raúl, "Manual de Derecho Penal.- Parte General", Edit. Cárdenas, Editor y Distribuidor, Buenos Aires, Argentina, 1986, 4ta. ed., pág. 566.

(18) Zaffaroni, Eugenio Raúl, Ob. Cit., pág. 566.

(19) Castellanos Tena, Fernando, Ob. Cit., pág. 218.

(20) Villalobos, Ignacio, "Derecho Penal Mexicano", Edit. Porrúa, México, D.F., 2da. ed., 1960, pág. 280.

En resumen, la imputabilidad está determinada por un mínimo físico, representado por la edad y otro psicológico, consistente en la salud mental. Por ese motivo nuestra legislación considera inimputables a las personas que por no contar con la capacidad de querer y entender en el campo del derecho penal, no están obligadas a responder de sus actos; dichas personas son los menores de edad y los mentalmente incapacitados, en términos generales.

**1.2.1) EL PROBLEMA DE LA PUNIBILIDAD.**- En correlación con los demás elementos ya descritos, debemos señalar que en cuanto a la punibilidad, algunas corrientes la han señalado como un elemento del delito, entendiéndola como la amenaza estatal de imposición de penas en el caso de concretar alguna o algunas de las hipótesis contempladas en la ley, pensamiento del que participa el maestro Castellanos Tena, (21), al señalar que la punibilidad consiste en el merecimiento de una pena en función de la realización de cierta conducta, que tal merecimiento acarrea la conminación legal de aplicación de esa sanción.

La antítesis de dicha corriente indica que, siendo la punibilidad la aplicación fáctica de las penas señaladas por la ley, deviene en ser consecuencia directa de la realización de los presupuestos legales, y por tanto no participa de la esencia de la noción jurídica de delito.

A esta noción se agrega la opinión del ilustre maestro Carrancá y Trujillo, (22), que indica que debe reconocerse que la noción del delito se integra, no con la pena aplicada o no en la realidad de la vida a la acción descrita por la ley, ni con la sola amenaza de tal pena, o la conminación de punibilidad - entendiéndose aplicación de una pena - independientemente de que la pena misma se aplique o

---

(21) Castellanos Tena, Fernando, Ob. Cit., pág. 267.

(22) Carrancá y Trujillo, Raúl, Ob. Cit., pág. 424.

se deje aplicar. De aquí resulta que si la punibilidad es consecuencia del delito, no puede constituir elemento integrante de él, pues todo lo que hace es dar al delito un sello externo y distintivo de las demás acciones.

A esta línea se suma la opinión del jurista Ignacio Villalobos, (23), al decir que la pena es la reacción de la sociedad o el medio de que ésta se vale para tratar de reprimir el delito; es algo externo al mismo, y, dados los sistemas de represión en vigor, su consecuencia ordinaria.

Una postura ecléctica sería aquella que considera a la punibilidad como elemento y a la vez consecuencia del delito; ya que conforme a la redacción del artículo 7º del Código Penal, el delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales, esto implica a la pena como un elemento configurativo del delito, ya que en esa tesitura si una conducta no es sancionada por las leyes penales, no es configurativa del delito.

Por nuestra parte, coincidimos con lo expuesto -- por el Maestro Carrancá y Trujillo, cuando afirma que la punibilidad es la consecuencia jurídica del delito, por lo -- que no puede considerarse como elemento del mismo.

**1.3.- CONCEPTO DE SUFRAGIO.-** Con la finalidad de estar en condiciones de tener un manejo adecuado de diversos elementos relacionados con la función electoral, creamos oportuno establecer previamente algunos de los conceptos más comunes.

Así encontramos que el sufragio es estimado por Hauriou, (24) como un verdadero poder, hasta el punto de --

(23) Villalobos, Ignacio, Ob. Cit., pág. 125.

(24) " Gran Diccionario Enciclopédico Durán ", Tomo XII, Edit. Durán, S.A., Madrid, España, 1era. reimpresión, 1979, -- págs. 254 y 255.

considerarlo como uno de los tres poderes estatales junto con el ejecutivo y el legislativo. (Excluye al poder judicial por no creerlo un poder político) Para los tratadistas modernos, sin olvidar su carácter de derecho, estiman al sufragio como un deber.

Una postura intermedia es la que afirma que el sufragio es un derecho subjetivo, por cuanto se atribuye a un individuo por las leyes, que inclusive protegen su ejercicio; pero al mismo tiempo constituye una obligación en virtud de que su ejercicio es necesario para la formación o toma de decisiones de interés político, la que no puede quedar al arbitrio de los individuos.

Una de las decisiones jurídicas fundamentales, -- que estructuran y dan vida a la organización política de -- nuestro País, es la del sistema democrático representativo, es decir, cuando el pueblo gobierna pero a través de los representantes que él mismo elige; la vieja fórmula resumida como "sufragio efectivo no reelección" consagra la voluntad popular para que ninguna persona permanezca en un cargo público de elección en forma indefinida, (vgr. Porfirio Díaz) y que el sufragio, entendido como el acto por el que se ejercita el derecho de elegir a los representantes del pueblo, sea efectivo, esto es, tenga vida y con ello, sea realmente la persona que ha designado el pueblo quien maneje su destino, o mejor dicho, quien haga efectiva la voluntad popular.

**1.4.- CONCEPTO DE ELECTOR.-** En términos generales se entiende por electora a toda aquella persona que tiene la facultad o capacidad para seleccionar entre un determinado número de probabilidades. Sin embargo, en materia política es posible afirmar que para ser elector y así, estar en condiciones de ejercer esa facultad para elegir a los gobernantes, la persona de que se trate debe reunir ciertas condiciones que en principio se encuentran establecidas por --

nuestra Constitución Política y a la vez son reglamentadas\_ por las leyes ordinarias en materia electoral.

De esta manera encontramos que en materia política, no todas las personas que habitan el País gozan de esa facultad, sino solamente los que tengan carácter de ciudadanos. Nuestra Constitución en su artículo 34, establece que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, - además de ser mexicanos, hayan cumplido dieciocho años y -- tengan un modo honesto de vivir. Este requisito desde luego implica una limitación, pues es bien sabido que los extranjeros no obstante que disfrutan de las garantías individuales que otorga la propia Ley Suprema, no pueden opinar en - materia política del País.

Así también encontramos que para poder ejercer el derecho del sufragio, (ser elector) se precisa encontrarse\_ inscrito en el Registro Nacional de Electores, esto es, en el padrón electoral que al efecto se forme, y consecuentemente a ello, contar con la credencial o documentación que\_ lo acredite con ese carácter; además, es necesario estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos, pues cabe recordar que conforme al artículo 38 de la Constitución Federal, los derechos de los ciudadanos se suspenden en los casos -- que el propio precepto señala, entre los que se encuentran\_ el estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, (\*); por encontrarse prófugo de la justicia; durante la extinción de una pena corporal y en los casos en que por sentencia ejecutoriada se imponga dicha suspensión.

Es incuestionable pues, que en ese tipo de casos\_

---

(\*) Aquí surge la interrogante acerca de los procesos por delitos que no tienen señalada pena corporal, ¿habrá lugar a dicha suspensión? - Es de suma importancia que el juez de aviso al Registro Nacional de Electores, a fin de que - esa persona no pueda votar hasta nuevo aviso.

se suspende de manera transitoria o quizá definitiva, la facultad de elección, lo que encuentra razón de ser por una parte, en el impedimento material que tienen las personas para ejercer el sufragio, (vgr. inscribirse en el padrón electoral, tramitar su credencial, acudir a las urnas, etcétera); y por otro, porque lógicamente su voluntad de decisión se encuentra limitada o disminuida por las consecuencias propias del proceso penal que han sufrido.

1.5.- CONCEPTO DE FUNCIONARIO ELECTORAL.- El artículo 401 del Código Penal Federal, perteneciente al título Vigésimo Cuarto de ese cuerpo legal, define los principales conceptos que en materia de delitos electorales se encuentran ahí previstos. Así tenemos que por funcionario electoral debe entenderse a todas aquellas personas que en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones públicas electorales.

Conforme la definición anterior, que en nuestro concepto peca de pleonástica, podemos entender como funcionario electoral a todas aquellas personas que sin pertenecer a un partido político alguno, o bien perteneciendo a determinado partido, (pero sin poder hacer proselitismo) participan en la organización previa a las jornadas electorales, o bien durante su desarrollo, ya sea en la instalación y apertura de casillas, elaboración del listado del padrón electoral, recopilación de datos de los electores, la entrega de la cédula o credencial de elector y en fin, todo lo que tenga una relación directa e inmediata con las actividades electorales. (vgr. los Presidentes de Casilla, los escrutadores, etc.)

Estas funciones electorales tienen fundamento en el párrafo cuarto del artículo 5º Constitucional, y tienen carácter obligatorio y gratuito.

1.6.- FUNCIONARIO PARTIDISTA.- De conformidad con

la fracción II del artículo 401 ya indicado, se entiende -- por funcionario partidista a los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos a --- quienes en el curso de los procesos electorales federales \_ los propios partidos otorgan representación para actuar en \_ la jornada electoral ante los órganos electorales, en los \_ términos de la legislación federal electoral.

En esta segunda clasificación encontramos a aquellas personas que definitivamente tienen una afiliación política determinada, ya sea a nivel de dirigencia, de candidatura para un cargo público de elección, o simplemente los ciudadanos a quienes, por su simpatía hacia el partido político o sus candidatos, se les ha otorgado la facultad para \_ representar a éstos durante la jornada electoral, y desde \_ luego con la finalidad de velar por la limpieza y legalidad de las elecciones.

A esta última clase de personas (funcionarios partidistas) las encontramos ya sea haciendo declaraciones públicas sobre algún tema de interés general, pero de conformidad con su afiliación política; o bien desarrollando campañas electorales exhaustivas con el objeto de dar a conocer al pueblo (electores potenciales) su plataforma política o el programa de gobierno a realizar; o simplemente los \_ podemos observar en las casillas realizando funciones, como ya dijimos, de vigilancia de la legalidad tanto en las votaciones como en el escrutinio correspondiente.

**1.7.- CONCEPTO DE DOCUMENTOS PUBLICOS ELECTORALES.-** Dentro de la fracción III, del artículo 401 del catálogo punitivo, tenemos que documentos públicos electorales \_ son las actas oficiales de instalación de casillas, de los \_ escrutinios y cómputo de las Mesas Directivas de Casilla, \_ las de los cómputos distritales, y en general, los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral.

Consideramos importante que la ley determine lo - que debe entenderse por documento público electoral, cuenta habida de que con frecuencia sucede, que en distintas leyes se comprenden conductas lesivas al orden jurídico, pero no se determina con precisión los conceptos que la integran, es decir, se provoca así una laguna a la ley que en no pocas ocasiones resulta propicia para que queden impunes muchos delitos; por tanto consideramos oportuna la conceptualización ya mencionada.

Estos llamados documentos públicos electorales -- son de suma importancia, ya que por una parte se plasma en ellos el resultado de la votación, en otras palabras, se deja asentada la voluntad popular, y por otra, se vigila la legalidad en su resultado.



## **CAPITULO II**

### **LOS DELITOS ELECTORALES**

2.1.- CONCEPTO DE DELITO ELECTORAL.- Analizado -- que fue el concepto de delito, así como sus elementos constitutivos, se impone pues, pasar al análisis del tema central de nuestro trabajo.

Tomando en cuenta que la reforma de 1990 al Código Penal es incompleta en virtud de que debió haberse reformado el Art. 144 del mismo, ordenamiento para incluirlos -- dentro del listado de los delitos de carácter político.

Efectivamente, siendo esta clase de delitos pertenecientes al ilícito político, dado que su comisión atenta\_ (como lo veremos en su oportunidad), contra la estructura y organización del País, es menester delimitar previamente -- las diversas posturas en torno al delito político.

El primer grupo, integrado por las teorías jurídicas objetivas, definen al delito político en orden a la naturaleza del derecho violado, y tomando como base al sujeto pasivo, por cuanto es el titular del bien jurídico protegido.

El segundo grupo, que aglutina a las teorías jurídicas subjetivas, encuentran como común denominador el otorgar mayor importancia a los elementos psicológicos del crimen político, es decir, a las características del sujeto activo.

El último grupo, comprende a aquellas teorías -- eclécticas, esto es, las que toman en consideración tanto -- la naturaleza del hecho antijurídico, como las características propias del agente que lo realiza.

Ahora bien, resumiendo algunas de las características señaladas por las tres tendencias antes expuestas, encontramos variadas definiciones sobre lo que es el delito político:

Fernand Thiry, (25), considera como delitos políticos aquellos que atacan a la forma y al orden político de una determinada Nación; sostiene que el orden político se compone de dos aspectos:

El interior, concierne a la forma de gobierno, a sus poderes y a los derechos políticos de los ciudadanos; y el exterior, ceñido a la independencia de los países, la integridad de sus territorios y sus relaciones internacionales.

El profesor B. Haus, (26), define al delito político como la violación de los derechos políticos de los ciudadanos; argumenta que esa clase de ilícitos lesionan, ante todo, bien sea destruyendo o disminuyendo, la libertad del voto; asimismo afirma dicho autor que tales conductas tienden a alterar la sinceridad de las elecciones y por tanto vician la formación del cuerpo político.

Franz Von Liszt, (27), afirma que los delitos políticos son todos aquellos de naturaleza dolosa que atentan contra la existencia y la seguridad del Estado; así como -- contra el Jefe del Estado y los derechos políticos de los ciudadanos.

En concepto de Ceniceros y Garrido, (28), por delito político debe entenderse la infracción cuyo objeto es destruir, modificar o alterar de algún modo el orden político en uno o varios de sus elementos.

---

(25) Jiménez de Asúa, Luis, citado por, en "Tratado de Derecho Penal", Tomo III, Edit. Losada, Buenos Aires, 1946, 2da. ed., pág. 169.

(26) Ruiz-funes, Mariano, citado por, en "Evolución del Delito Político", Edit. Hermes, Mexico, D.F., 1952, 1era. ed., ---- pág. 57.

(27) Jiménez de Asúa, Luis, citado por, en "Tratado....", ob. -- cit., Tomo II, pág. 123.

(28) Ceniceros, José Angel y Garrido, Luis, "La Ley Penal Mexicana", Editorial Porrúa S.A. 1934, 3a. ed., pág. 76.

En la conferencia Internacional para la Unificación del Derecho Penal, celebrada en Dinamarca en el año de 1935, se determinó que por delito político se entienden a aquellas infracciones dirigidas contra la organización y -- contra los derechos del ciudadano derivados de ella.

Así pues, en las definiciones anteriores, encontramos como un factor constante que tales delitos se dirigen a la afectación del modo de organización y funcionamiento del Estado; de esta manera es posible afirmar que si los delitos electorales atentan contra los derechos de los ciudadanos, y que la finalidad de la organización política es el buen funcionamiento y la realización de sus espectativas, el delito electoral viene a constituir una especie del género denominado "delito político", cuenta habida que el objeto o bien jurídico que tutelan esos tipos penales, es la organización política de los ciudadanos, al afectar la voluntad del pueblo para elegir a sus gobernantes.

Como corolario de lo hasta aquí expuesto, nos es propio aportar una definición de lo que entendemos por delito electoral:

" es la acción humana activa u omisiva, que lesiona o tiende a lesionar la organización y buen funcionamiento de los procesos en materia electoral, y que atenta contra la libertad, legalidad y transparencia, necesariamente concurrentes en el ejercicio público del derecho al voto".

**2.2.- ANTECEDENTES HISTORICOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.** - Dentro de la legislación mexicana, el primer antecedente relativo a los delitos en materia electoral, lo encontramos en la Constitución de Apatzingán, promulgada por Don José María Morelos y Pavón, de fecha 22 de Octubre de 1814, en cuyo artículo 10º establecía textualmente: " Si el atentado contra la Soberanía del pueblo se cometiere -- por algún individuo, corporación o ciudad, se castigará --

"por la autoridad pública, como delito de lesa nación".

En el precepto anterior se comprende el primer -- antecedente de que data la historia sobre la decisión del -- constituyente de aquél entonces, para respetar la soberanía popular, aunque no se catalogaba propiamente como un delito electoral, pero su naturaleza se infiere tomando en consideración que la voluntad soberana del pueblo es expresada mediante el ejercicio del derecho al voto.

Con fecha 12 de Julio de 1830, se publicaron las denominadas "Reglas para las Elecciones de Diputados y de "Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República", en donde se establecen las directrices y procedimientos tendientes a asegurar el debido cumplimiento del resultado de una jornada electoral, y se hace mención sobre las penas a imponer a aquellas personas que dieran o recibieran cohecho y soborno para que la elección recayera en una persona determinada, así como la forma para comprobar tal conducta.

Este resulta un antecedente de suma importancia, ya que como se desprende de su propio texto, (arts. 46 y 47) se pone de manifiesto la preocupación por asegurar (o al menos proteger) la libertad de las elecciones, es decir, -- salvaguardar la libre decisión del pueblo. Podemos advertir que ese tipo penal va enderezado en principio contra cualquier persona que diera cohecho a otra, y en ulterior instancia dirigido a cualquiera de los individuos presentes en las llamadas Juntas Electorales, quienes de acuerdo a la redacción de dichos preceptos, podían manipular el resultado de las elecciones.

La " Ley sobre Elecciones de Diputados para el -- Congreso General y de los Individuos que compongan las Juntas Departamentales " del 30 de Noviembre de 1836, reguló lo relativo a las elecciones secundarias, sancionando a los compromisarios que sin causa justificada, faltaren a sus --

obligaciones electorales.

Por su parte, el artículo 48 de este ordenamiento, establecía el arresto para aquellos individuos que presentaran boleta electoral falsificada o que se haya dado a otra persona; a quienes se presentaran a votar en sitio distinto al que le corresponda en razón de su vecindad, o aquellas personas que hayan alterado la regulación justa de los votos.

En el artículo 50 de la mencionada Ley, se busca proteger no tan sólo la probidad de los funcionarios electorales, sino también la conducta de los electores y el fraude en los comicios; es aquí, donde podemos afirmar que descansa el derecho penal electoral moderno. En efecto, el numeral comentado establece textualmente: " Art. 50.- El que "diere o recibiere cohecho o soborno, para que la elección "recaiga en determinada persona, calificada que sea la verdad de la denuncia o acusación por la Junta Federal, será "privado de voz activa y pasiva por aquella vez. Los fundamentos de la resolución constarán en acta y con ellos se "dará cuenta al Juez de Primera Instancia para que imponga "las sanciones correspondientes."

Bajo el poder de Santa Anna, (10 de diciembre de 1841), se expidió una "Convocatoria para la Elección de un "Congreso Constituyente", cuyo fundamento son las bases de Tacubaya; en el artículo 66 de dicha Convocatoria, se hace referencia a los delitos cometidos durante las elecciones. Así, encontramos que se sanciona a aquellos individuos que en las Juntas Electorales hayan hecho uso de violencia, cohecho o soborno, para que la elección recayera en determinadas personas, y la pena que en tales condiciones se imponía era la privación del derecho para votar y ser votado.

Este antecedente es igualmente importante, porque como innovación a todo lo anteriormente expuesto, encontra-

mos por vez primera la privación del derecho de votar y ser votado, mismos derechos políticos que en la actualidad consagra la Constitución Federal, aunque no se refiere a una privación definitiva, sino a la suspensión temporal en el ejercicio de tales derechos.

En el "Acta de Reformas" de 1847, se retomaron -- los presupuestos antes indicados, y su artículo 65 es la -- única referencia que sobre nuestra materia de estudio contiene dicho documento; sin embargo, una vez reunido el Congreso Constituyente, se expidió la denominada "Ley Orgánica "Electoral", en donde se denota una preocupación por garantizar la certeza en las elecciones; además se advierte un -- profundo avance cuando se establecen causas de nulidad en -- las elecciones, las cuales serían por falta de algún requisito legal; porque el nombramiento correspondiente haya sido con intervención de la fuerza armada, por cohecho o soborno; por error y fraude en el recuento de los votos.

El 1º de Noviembre de 1865, Maximiliano de Habs-- burgo, expide la "Ley Electoral de Ayuntamientos", cuyo nombramiento se haría por elección directa y se renovarían por mitad cada año, conforme lo establecía en su artículo 1º. \_ Pero en lo tocante al derecho penal electoral, tenemos que en su artículo 14 se establecía un procedimiento para conocer sobre las quejas de cohecho o soborno que afectaran el resultado de la elección, y de resultar cierta, se privaría a los responsables del voto activo y pasivo, sin que contra esa determinación hubiere recurso. En su artículo 17, se -- establecía la prohibición para votar por más de una vez, ni para hacerlo en otro cuartel distinto al del empadronamiento, o sin contar con la boleta legítima. En su artículo 31, encontramos otro antecedente directo de los actualmente denominados delitos electorales, ya que establecía la suspensión de derechos de ciudadanos para aquellas personas que, \_ sin causa legítima y justificada, se negaren a admitir el \_ cargo que les confirió el pueblo.

El 5 de Mayo de 1869, el Benemérito de las Américas expidió la "Ley que Modifica el Artículo 16 de la Ley - "Orgánica Electoral", cuyo objeto fue el de inhabilitar para el cargo de diputado federal a aquellas personas que hubieren servido al llamado "Imperio". En esta ley se encuentra comprendido un extenso catálogo de delitos en materia - electoral, que constituye el antecedente más próximo, (respecto a su contenido), del actual Título Vigésimo Cuarto -- del Código Penal Federal, pues comprende diversas hipótesis de conductas lesivas a la voluntad popular durante el ejercicio del voto, entre los que podemos citar a aquellos empadronadores que no entregaran con la debida anticipación las boletas a los ciudadanos; la de aquellos individuos que falsificaran credenciales o documentos electorales; quienes robaran o sustrajeran expedientes o documentos de elección; a quienes obrando en grupo o por la fuerza, lancen o pretendan lanzar de sus puestos a quienes compongan los Colegios\_ Electorales, etcétera.

Con posterioridad a la Revolución, el entonces -- Presidente Francisco I. Madero, expide la llamada "Ley Electoral" del 19 de Diciembre de 1911, que procura recoger y regular las inquietudes políticas del régimen; en materia - de delitos electorales se refiere, en su capítulo séptimo, a la nulidad de elecciones secundarias, estableciendo el derecho de reclamarla a todo ciudadano que estuviera empadronado; en su artículo 112, señala cuáles son las causas que dan lugar a esa nulidad.

En el año de 1916, y basado en el Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza eleva a rango de ley, la prohibición para que las personas de las Mesas en donde se verifica la elección, hagan indicaciones a los votantes sobre el sentido en que deben ejercer tal derecho, ni así tampoco hacer consideraciones acerca de sus consecuencias, estableciendo las penas correspondientes para los infractores de tal disposición.



Un año después, se expidió la "Ley Electoral del Nuevo México", que en materia de delitos electorales sanciona a la persona que vote suplantando a otra, o que vote dos veces, aplicándole multa o arresto, así como la suspensión de sus derechos políticos por tres años; asimismo, prevé la hipótesis para sancionar a aquella persona que se presente portando armas en una casilla, así como la sanción -- para quien extravíe los paquetes con documentación electo-- ral; se refiere también a quienes no instalen oportunamente una casilla electoral o que no cumplan los requisitos de -- ley; a quienes presenten documentos alterados; a quienes se rehusen a extender o a firmar una credencial; a los que --- abandonen la Junta Computadora sin haber terminado sus trabajos, así como una interminable enumeración de hipótesis - causísticas contenidas en los artículos del 110 al 123, inclusive, los que de algún modo han servido de fundamento para los actuales delitos que en materia electoral establece el Código Penal, pero que tuvieron como finalidad la salvaguarda y protección del respeto irrestricto a la voluntad popular plasmada en el ejercicio público del derecho al voto.

Durante lo que podríamos llamar el México moderno encontramos la "Ley Electoral Federal", de 7 de enero de -- 1946, promovida por el entonces Presidente Manuel Avila Camacho, en cuyo capítulo XII, establece diversos delitos en materia electoral y en materia de registro de ciudadanos, - pretendiendo con ello de manera exhaustiva, garantizar la - libre concurrencia a las urnas, así como el resultado verídico del proceso electoral, estableciendo sanciones para todas aquellas personas, ya sean electores, representantes de partido, ciudadanos o bien cualquier otra persona que de algún modo realice tales actos, e incluso establece sanciones para los ministros de algún culto religioso que pretendan - encausar la voluntad de los feligreses hacia un determinado fin electoral; así como al extranjero que se entrometa en - asuntos electorales, etc.

Posteriormente, encontramos un nuevo catálogo de delitos electorales dentro de la denominada "Ley Federal -- "Electoral", del 4 de Diciembre de 1951, en donde al igual que en la anterior se hace una enumeración exhaustiva de -- las diversas conductas consideradas como delito electoral, al estimarlas atentatorias contra la legalidad, libertad, -- independencia, certeza y buen funcionamiento de las elecciones, y en general, del proceso electoral; cuyo articulado -- viene a representar un antecedente inmediato a nuestro actual título vigésimo cuarto del Código Penal.

En el año de 1973, el Presidente Luis Echeverría promueve la "Ley Federal Electoral", que en su capítulo segundo, del título séptimo, hace una referencia a los delitos en materia electoral, acorde al momento histórico que -- se vivía, pero que de algún modo pretende comprender todas -- aquellas conductas lesivas, o al menos atentatorias contra la voluntad política del pueblo y la soberanía; de igual -- forma se establecen sanciones, incluso privativas de libertad, independientemente de la consecuente suspensión de derechos políticos con el fin de compeler a todas aquellas -- personas que intervienen en un proceso electoral, ya sea -- por no inscribirse en el Registro Nacional de Electores, -- por abstenerse de votar, por negarse a desempeñar funciones electorales, por portar armas en una Casilla Electoral; por votar dos veces en una misma elección; por obligar o dirigir el voto de otros que se encuentren bajo su mando o dependencia económica; por presionar a otro para votar en un determinado sentido; así como diversas hipótesis entre las -- que se comprenden conductas posiblemente ejecutables por -- funcionarios que intervengan en la elección y desde luego a los ministros de cultos religiosos, a los extranjeros, así -- como a todo aquél que pretenda alterar an alguna forma el -- resultado de las elecciones.

En resumen, el derecho penal electoral encuentra importantes antecedentes durante el siglo XIX, y se desarro

lló durante nuestra era; en el año de 1990, surge como un título más del Código Penal Federal, y tiende a ser rector de los procesos electorales conforme a las exigencias de la participación política de los ciudadanos de la República.

**2.3.- LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA - CORRESPONDIENTE.-** Nuestro País no es ajeno a los cambios -- que experimenta el mundo entero, la participación ciudadana en la vida democrática de México ha sido causa y razón de la creación de nuevos y variados partidos políticos. Los resultados en las jornadas electorales han sido motivo de críticas severas que públicamente han hecho los dirigentes de algunos partidos, quienes con el afán de justificar la falta de arraigo e identidad que no han logrado con el pueblo de México, pretenden --por la vía más cómoda pero también -- más despreciable-- poner en tela de duda la transparencia y legalidad en los resultados de las votaciones.

Constituye una verdad bien sabida, que el Partido Revolucionario Institucional ha sido --y es-- por tradición -- el partido de las mayorías; el Pueblo no tiene confianza en que un cambio radical de partido en el poder venga a ser -- una panacea que resuelva, como por arte de magia, los problemas que aquejan al País. Pues bien, esa confianza que el pueblo ha depositado (y sigue depositando) en el Partido Revolucionario Institucional no puede ni debe ser empañada -- por las falaces acusaciones que en torno a la legalidad del proceso electoral han hecho algunos partidos inconformes; -- en nuestro México el poder se conquista en las urnas y gracias a la voluntad ciudadana expresada en cada papeleta; no existen los supuestos fraudes electorales de que tanto se valen los perdedores para justificar un hecho público y notorio: no gozan de la simpatía y el apoyo popular.

No obstante lo anterior, y como una respuesta firme y decidida por parte del Partido Revolucionario Institucional, que en todo momento contó con el respaldo del Señor

*Presidente Carlos Salinas de Gortari*, su fracción parlamentaria sometió a la consideración de la Cámara de Diputados una iniciativa para la creación de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la adición del Título Vigésimo Cuarto al Código Penal Federal, relativo a diversos tipos que establecen y sancionan un sin número de conductas susceptibles de cometerse durante el proceso electoral. (no solamente el día de la jornada propiamente dicha, sino también desde que se integran las listas del padrón electoral, se hace entrega de credenciales a los votantes, etcétera) Este es el principal motivo de la iniciativa correspondiente, para acabar de raíz con tan temerarias afirmaciones que generalmente han sido aclaradas a través de los medios de impugnación que el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece.

Es pues, digna de encomio la preocupación del Señor *Presidente Carlos Salinas de Gortari*, manifestada a través del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en virtud de que pone de manifiesto, una vez -- más, que en nuestro México sigue vigente el principio de SUFRAGIO EFECTIVO, porque con la iniciativa correspondiente -- es fácil advertir un serio y responsable avance en la vida democrática del País.

**2.4.- CLASIFICACION DE LOS DELITOS ELECTORALES EN EL CODIGO PENAL.-** El título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal comprende una diversidad de delitos que, en materia electoral y del Registro Nacional de Ciudadanos, son susceptibles de cometerse; tarea difícil resulta hacer una clasificación precisa de todas aquellas hipótesis de conducta a que se refiere su articulado; sin embargo, siendo el -- tema principal de nuestro trabajo, se impone aportar una -- breve clasificación de tales delitos, tanto en orden al sujeto activo, como respecto a la conducta por él desplegada. Así, encontramos que por cuanto hace a la primera clasifica

ción, esta clase de delitos bien pueden ser unisubjetivos o plurisubjetivos, dependiendo del caso en particular de que se trate; y con respecto a la conducta desarrollada, pueden surgir por acción y por omisión. La perpetración de estos delitos en orden a la culpa es preferentemente dolosa, ya que presupone en el sujeto activo la plena conciencia de sus actos y el propósito determinado para realizar la conducta descrita por la ley penal; empero, atento a la redacción de algunos preceptos, bien pudiera pensarse que admiten la forma culposa de comisión entendida ésta, como la conducta negligente que provoca un daño similar al de un delito internacional.

Asentado lo anterior, pasemos ahora a la clasificación que estimamos en esta clase de ilícitos.

2.4.a).- EN ORDEN AL SUJETO ACTIVO.- Ya dijimos en líneas anteriores, que esta clase de conductas pueden ser realizadas por una o varias personas, por lo que atendiendo a la naturaleza específica de cada una de ellas, podemos afirmar en principio que cualquier persona tiene capacidad, (es imputable) para ser sujeto activo, pues bien puede hacer proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las Casillas o en la fila donde se forman los votantes; obstaculizar o interferir el desarrollo normal de la votación; o bien, realice las conductas a que se refiere el artículo 409 del Código Penal Federal.

Por otro lado encontramos a los electores que votan a sabiendas que no cumplen con los requisitos, o bien que voten más de una vez en la misma elección, (art. 403, - fracciones I y II). Asimismo, los ministros de los cultos religiosos que bien sea, en los edificios destinados al culto, o en cualquier otro sitio, induzcan al electorado a votar (a favor o en contra) de determinado candidato o partido político o bien al abstencionismo en la jornada electoral; tal disposición pretende evitar que, aprovechándose de

las creencias religiosas de las personas, se dé un fin distinto a la influencia que sobre ellas tienen los ministros de los cultos, viciando de esa forma la libre voluntad en el sufragio.

Comentario aparte merecen los funcionarios electorales, quienes teniendo pleno conocimiento de las consecuencias de su conducta, la ubiquen en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 405 del Código Penal Federal; es decir, que alteren, destruyan o hagan uso indebido de documentos relativos al Registro Nacional de Electores; que no cumplan con sus obligaciones electorales sin causa que lo justifique; igualmente, que obstruyan el desarrollo de la votación o alteren en alguna forma los resultados electorales; que ejerzan presión sobre los electores para que éstos voten en un sentido determinado; que instalen, abran o cierren dolosamente una Casilla fuera de las condiciones -- que establece la ley, o que sin causa justa, expulsen de la Casilla al representante de un partido político.

Tales hipótesis pretenden la protección de la libertad del voto, obligando a los funcionarios electorales a cumplir escrupulosamente con las obligaciones que les fueron impuestas, ya que de su estricta observancia dependerá con mucho, el resultado de la elección.

Los funcionarios de partido constituyen otra clasificación de posibles sujetos activos de los delitos electorales, ya que pueden ejercer presión en los electores, -- realizar propaganda electoral, sustraer, destruir, o alterar e incluso hacer uso indebido de documentos oficiales; -- obstaculizar el desarrollo normal de la votación, ejerciendo violencia física o moral sobre los funcionarios electorales; que dolosamente propalen noticias falsas respecto al resultado de las elecciones o que impidan, con uso de violencia la instalación, apertura o cierre de una Casilla, -- fuera de las condiciones previstas por la ley. Este precep-

to es de suma importancia, al igual que el anterior, dadas las características de este tipo de funcionarios, quienes por la representación que les ha sido otorgada, o bien la candidatura para determinado cargo, los hace mayormente responsables para que observen, con estricto apego a la ley, todas aquellas disposiciones inherentes al proceso electoral, y que garanticen el buen funcionamiento y el legal resultado de la voluntad popular, exteriorizada a través de la papeleta del voto.

Resulta pertinente destacar la figura de cualquier servidor público como un sujeto activo en potencia en esta clase de delitos (art.407 Código Penal), pues mucho se ha especulado acerca de que dichos servidores, que tienen bajo su mando un número considerable de trabajadores, los obligan a votar en favor de un partido político o un candidato, o bien que condicionan la prestación de un servicio público a la emisión de votos en un determinado sentido. Esta clasificación encuentra su razón de ser en la incesante lucha por garantizar la libertad del voto, pues es inconcuso que un empleado votaría de manera incondicional por cierto candidato, si con ello conserva su trabajo, lo que denota que su voluntad política se encuentra viciada; lo mismo sucede cuando para la prestación de un servicio público, se exige a las personas de esa comunidad que voten en favor de un partido o candidato determinado.

Con relación al servidor público que teniendo fondos o bienes a su disposición y con motivo a su cargo, o que se sirva de sus subordinados (durante el tiempo de sus labores) para proporcionar apoyo a un candidato o partido político, lo que sin duda traería aparejada una ilegal desventaja dentro de las campañas tendientes a la elección de votos; debe decidirse que es importante su previsión en el catálogo punitivo, ya que constituye una verdad sabida el hecho de que los partidos políticos sufraguen los gastos de las campañas electorales de sus candidatos con recursos prg

pios, independientemente de la parte proporcional que se -- les otorgue en el presupuesto nacional, y no que sean apoya-- das económicamente con fondos destinados a otras áreas, ni -- así tampoco que se permita o bien se obligue a los emplea-- dos a apoyar a un determinado partido o candidato durante -- el tiempo de sus labores, porque en igual forma no sería -- equitativo con otros partidos que carezcan de simpatizantes en un puesto determinado, independientemente de que la vo-- luntad para apoyar a esos partidos o candidatos, estaría vi-- ciada; pero además, se fomentaría el ausentismo en los tra-- bajos, con el consiguiente detrimento de la función pública que estén prestando.

Como una agradable sorpresa, porque constituye un acto de madurez política y firme decisión, encontramos el - tipo previsto por el artículo 408 del Código Penal Federal, que eleva a rango de delito el hecho de que los diputados o senadores electos, (por la voluntad del pueblo) no se pre-- senten a desempeñar el cargo conferido dentro de los treinta días siguientes a que se refiere el artículo 63, primer\_ párrafo de la Constitución Federal, desde luego sin causa - justificada a juicio de la Cámara respectiva. Con la crea-- ción de este tipo penal se busca, que la voluntad popular, \_ expresada durante el proceso electoral, tenga su más exacta observancia, porque si un diputado o senador que ha sido -- electo como representante del pueblo, no acude a desempeñar el cargo, (sin causa justificada), evidentemente desacata - la voluntad soberana del pueblo. Mucho se comenta acerca de las ausencias de estos funcionarios electos, y así, la crea-- ción de este precepto, independientemente de la responsabi-- lidad en que incurran conforme al artículo 63 del Pacto Fe-- deral, representa un freno a esa conducta omisa por parte - de quienes deben representar al pueblo, lo que nos parece - congruente con los principios de soberanía y democracia que fundamentan la estructura política del País.

Con relación a los delitos a que se refiere el --



artículo 409 del Código Punitivo, encontramos como sujeto activo a cualquier persona que realice las conductas ahí -- descritas, cuya pena se podrá incrementar en una cuarta parte si son cometidas por personal del Registro Nacional de Ciudadanos, o si son de nacionalidad extranjera. Tales preceptos no ameritan mayor comentario, debido a que aun no se ha creado el Registro referido, y por otra parte, de algún modo esas conductas pueden quedar comprendidas en otros preceptos del Código Penal Federal.

2.4.b).- EN ORDEN A LA CONDUCTA.- Como ya se señaló oportunamente, son delitos de acción y de omisión. Entre los primeros tenemos a casi todas las conductas descritas en los artículos del 403 al 409 del Código Penal Federal, -- pues dada su naturaleza, se requiere de un obrar humano de carácter positivo, (regularmente doloso) como sería votar a sabiendas de que no se reúnen los requisitos; alterar, sustraer, sustituir, o hacer uso indebido de documentos públicos electorales; alterar los resultados, sustraer boletas electorales; ejercer presión para inducir al voto; impedir violentamente la instalación de la Casillas; obligar a los subordinados para votar en determinado sentido. Sin embargo existen algunas hipótesis que requieren de una conducta pasiva u omisa para su configuración, tal es el caso previsto en la fracción II del artículo 405, ceñido a quien se abs-- tenga de cumplir con sus obligaciones electorales; no entre que oportunamente los documentos oficiales; instale, abra o cierre una Casilla, fuera de los tiempos y formas previstos por la ley; los diputados y senadores electos que no se presenten a desempeñar su cargo dentro del plazo previsto por el artículo 63 de la Constitución Federal, etcétera.

Como puede apreciarse, para la consumación de algunos de estos delitos, se requiere de movimientos corporales por parte del sujeto activo, en tanto que en los identificados como de omisión, es suficiente la abstención del -- activo para realizar una conducta a que la ley lo obliga, -

es decir, que frente a una conducta que exige la norma, --- existe un incumplimiento por parte del activo de la infracción.

**2.5.- OPINION DEL DR. RAUL CARRANCA Y RIVAS.-** Por razón de método, y para una mejor comprensión del tema, en este apartado haremos simultáneamente un comentario a la docta opinión del maestro Carrancá; de ahí, que en este mismo rubro expondremos nuestra **POSTURA PERSONAL**.

Dicho lo anterior y atendiendo a la obra denominada "Código Penal Anotado" (29), encontramos que el Dr. Carrancá y Rivas sostiene la necesidad de que se acaten las reglas de su llamada **AUTONOMIA TIPICA**: que no se tipifique una hipótesis de conducta ya contenida en otro precepto del Código Penal, porque en su concepto, hacerlo implica una **duplicidad** que afecta el principio de legalidad a que se refiere el artículo 14 Constitucional, en cuyo texto se lee la prohibición para imponer una pena que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Y que tal principio se viola cuando existen dos leyes exacta o relativamente aplicables al delito en concreto.

Asegura el connotado maestro, que dicha duplicidad abunda en la mayoría de los delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos; además, sostiene que el error ha sido por no haber detectado claramente el objeto jurídico de tales delitos.

**Postura Personal.-** Consideramos que esa aparente duplicidad de tipos penales, obedece a que en estos casos, el bien jurídico tutelado se vulnera en diversas formas, por lo que estimamos necesaria la tipificación de todas las

---

(29) Carrancá y Rivas, Raúl, y Carrancá y Trujillo, Raúl, "Código Penal Anotado", Edit. Porrúa, S.A., México, 1991, 16a. ed., pág. 929 y sigs.

conductas lesivas, porque de lo contrario podrían quedar -- impunes algunas de ellas, al no encuadrar dentro de los pre supuestos típicos de otras figuras ya determinadas.

Así, el citado autor señala, respecto a la suspensión de derechos políticos que va desde uno a cinco años, - señalados como pena accesoria en el artículo 402 del Código Penal Federal, que se encuentra dicha sanción en franca oposición con el artículo 38, fracción I, Constitucional, que establece (como norma Suprema) la suspensión de las prerrogativas del ciudadano por un año de duración, y que se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley. De esta manera, asegura el Dr. Carrancá, que - la ley especial rebasa a la general (Constitución) y por lo mismo, el artículo 402 ya comentado es inconstitucional a - su parecer.

**Postura Personal.**- Contrariamente a lo que afirma el maestro, consideramos que no existe oposición ni superación a la norma Constitucional, cuenta habida de que la Ley Suprema del País no puede ser contradictoria consigo misma, dado que su artículo 1º viene a solucionar el problema al - armonizar la aplicación conjunta de sus postulados; de ahí que, si a pesar de que el artículo 38, fracción I, señala - como duración de la suspensión en el ejercicio de derechos políticos, un año, y por su parte el 63 establece igualmente un año, pero indica que será además de las penas que correspondan y establezca la ley; no existe rebasamiento de la ley secundaria a la norma fundamental.

Por otra parte, sostiene que los artículos del -- 402 al 409 del Código Penal Federal, tipifican conductas cuya antijuridicidad penal es muy dudosa; por ejemplo, votar a sabiendas de que no se cumple con los requisitos exigidos (art. 403, fracción I); o hacer proselitismo el día de la - jornada electoral, (art. 403, fr. III), son acciones que no reúnen los elementos necesarios para que se le reproche a -

su autor imputándole la comisión de un delito, pero que, -- aún contemplado como tal en el Código Penal, no es un delito en sentido estricto.

**Postura Personal.-** Quizá su opinión obedezca a -- que actualmente no está bien reconocido e identificado como ente tutelado jurídicamente la voluntad popular y la soberanía, como es el caso de la vida, la integridad corporal, la libertad sexual, etcétera; sin embargo, dichas nociones cobran una importancia absoluta, porque fundamentan la estructura política del País, y por ello, la creación de tipos penales que tiendan a su protección, se justifica plenamente.

Continúa señalando el maestro, que se ha incurrido en duplicidad típica en la fracción I, del artículo 405, relativo a quienes alteren, en cualquier forma, sustituyan, destruyan o hagan uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores, pues tales conductas ya se encuentran sancionadas en el Código Penal (art. 244) como falsificación de documentos.

**Postura Personal.-** Consideramos que no debe perderse de vista el principio de especialidad de la ley, a -- que se refiere el artículo 6º del Catálogo Punitivo, y que en un determinado momento resolvería el problema que plantea el maestro.

Afirma el Dr. que existe una grave contradicción entre la fracción III del artículo 405 y la IV del 403, --- cuando al referirse ambos a la hipótesis de obstruir el desarrollo normal de las votaciones, el numeral 405 agrega: "sin mediar causa justificada"; así, indica que puede haber razones o causas justificadas para incurrir en tales conductas, y que al no preverse tal situación en los dos preceptos, se incurre en una contradicción.

**Postura Personal.-** Creemos incorrecta la aprecia-

ción del citado autor, pues en nuestro concepto no existe - contradicción alguna, ya que el artículo 403 se dirige a cualquier sujeto (quien quiera que sea) que obstruya el desarrollo de una votación, en tanto que el 405 se refiere a los funcionarios electorales que realicen tal obstrucción; de tal forma que es fácil desprender que en principio, cualquier persona no tendría una causa justificada para obstruir la votación; en cambio un funcionario electoral (dadas - las actividades que realiza) sí tendría alguna causa justificada para interrumpir u obstruir su normal desarrollo; pero con independencia de lo anterior, si la obstrucción hecha por cualquier persona encontrara como razón de ser una causa justificada, (léase: causa de licitud), tal conducta tampoco sería punible.

Comenta también el Maestro, que obstaculizar o interferir en el desarrollo normal de los votaciones, puede ser constitutivo de lesiones, robo o daño en propiedad ajena, y que por esa razón llegado el caso, ya existen figuras típicas que resolverían el problema.

**Postura Personal.-** Consideramos que no se trata de resolver ningún problema, sino de evitar la impunidad de conductas que, al obstruir el desarrollo normal de una votación, pueden no solamente ser constitutivas de los delitos de que habla nuestro ilustre Maestro, sino que bien pueden resultar atípicas, es decir, no estar comprendidas en ningún ordenamiento punitivo, y así, quedar libres de sanción. Entendemos pues, que no se trata de duplicar figuras delictivas en forma desconsiderable, sino que la voluntad del legislador fue compilar en una sola disposición (o título del Código Penal) las distintas conductas que lesionan la estructura y buena marcha del proceso electoral, con independencia de que el vocablo obstruir es de muy amplia connotación que comprende variadas formas de comisión, no solamente el robo, las lesiones y el daño en propiedad ajena.

Tocante al tipo previsto por el artículo 404 del Código Penal, consistente en sancionar a aquellos Ministros de Cultos Religiosos que induzcan al electorado a votar por determinado candidato o partido político, o al abstencionismo, el Dr. Carrancá y Rivas expresa en su obra que es un -- grave error calificar por dicha conducta como delincuente - al Ministro de un Culto Religioso, pues afirma "Que no se - perfila con claridad el objeto jurídico del delito". Agrega que el artículo 24 Constitucional se refiere a la libertad\_ de creencias y culto religioso, con la única restricción de que sus ceremonias no constituyan un delito o falta penado\_ por la ley, y que el artículo 404 ya mencionado, no tipifica ningún delito de clase y nada tiene que ver con la práctica de ceremonias, devociones o actos del culto respectivo.

**Postura Personal.**- Sobre el particular, insistimos, no se trata de tipificar conductas por el solo hecho - de hacerlo, sino que consideramos que la creación de este - precepto encuentra justificación en la muy válida necesidad de garantizar la libertad de decisión en el sufragio, pues\_ es fácil pensar que, dada la gran influencia y penetración\_ del clero en gran parte de la Sociedad, bien pudiera algún\_ partido o candidato valerse de esas circunstancias para --- dirigir la voluntad hacia un fin determinado. Por ello, con sideramos correcta la creación del precepto en cita, porque así se pretende proteger la libre decisión del electorado.

En relación a los tipos comprendidos tanto por la fracción I, del artículo 405, como por la fracción III, del 406, el Dr. Carrancá comenta que se duplica el tipo penal, - ya que en ambas hipótesis de conducta se destruye, se altera, se sustituye, se sustrae o se hace uso indebido de documentos oficiales de índole electoral, aunque en la fracción I, del 405 se les denomine "Documentos Relativos al Registro Federal de Electores". Así mismo, el citado Maestro --- afirma que esa duplicidad de tipos resulta grave, porque en

su concepto, el Agente del Ministerio Público o el Juez, estarán indecisos acerca de cuál de esos preceptos aplicar, - lo que además de todo altera el principio de legalidad plasmado en el artículo 14 Constitucional.

**Postura Personal.**- Sobre el particular y, desde - nuestro muy personal punto de vista, no consideramos que -- exista esa duplicidad a que se refiere el mencionado Maestro, porque si bien le asiste la razón en cuanto a que, en esencia, las dos fracciones a comento previenen conductas - similares, lo cierto es que, atento a la condición del sujeto activo que cada uno de esos tipos contempla, no existe - la duplicidad que indica nuestro Maestro, pues el artículo 405 se refiere a las conductas sancionables a funcionarios electorales, en tanto que el diverso 406 alude a los delitos susceptibles de cometerse por funcionarios partidistas; luego entonces, hecha esa clara diferenciación, ni al Juez, ni el Ministerio Público estarán indecisos acerca de qué -- ley aplicar, en virtud de que las características de una y otra clase de funcionarios se encuentran bien delimitados - en las fracciones I y II del artículo 401 del Código Penal; por tanto, no puede estimarse que tales disposiciones alteren el principio de legalidad contenido en el párrafo tercero del artículo 14 Constitucional.

De esa manera, refiere el Maestro que existen múltiples duplicidades en los tipos electorales que contempla el Código Penal; y argumenta que ya se encuentran previstos en alguna otra figura de ese ordenamiento, y así, llega al análisis del artículo 407 en donde remarca lo absurdo que - es, en su concepto, la duplicidad en estos delitos cuando - al establecer las sanciones aplicables al servidor público que, teniendo fondos o bienes a su disposición -en razón de su cargo- los destina al apoyo de un partido político o candidato, sin perjuicio de las sanciones que le correspondan por el delito de peculado.

**Postura Personal.**- En este sentido, estamos totalmente de acuerdo con la opinión del Dr. Carrancá, cuenta habida que, como bien lo sostiene, existe una preocupante duplicidad de tipos penales, esto es, que los elementos constitutivos del delito a que se refiere el artículo 407, fracción III, son básicamente idénticos a los del peculado que establece el numeral 223, fracción I, ambos del Código Penal, porque aunque este último se refiera a la distracción de bienes o fondos públicos de su objeto, para usos propios o ajenos; el delito electoral se refiere a destinar al apoyo de un candidato o partido político, bienes o fondos que están a su disposición en razón de su cargo; de ahí, que -- estando comprendida la figura electoral en la hipótesis normativa del Peculado, era innecesaria la creación de un tipo diverso para reprimir tal conducta, porque de esa forma, si se transgrede el principio de la exacta aplicación de la ley a que tantas veces se refiere el Dr. Carrancá, pero además, consideramos que la aplicación de ese precepto, "sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de Peculado..."; constituye una franca violación al principio "NON BIS IN IDEM" que recoge el artículo 23 de la --- Constitución Federal, al prohibir que una persona sea juzgada dos veces por el mismo delito, lo que sucedería en caso de sancionarse al servidor público por delito electoral cometido, y también por el peculado, pues de ese modo se estarían recalificando en una misma conducta.

En su comentario al tipo previsto en el artículo 408, el Dr. Carrancá nos dice que la ley especial supera -- indebidamente las disposiciones que la ley general (la Constitución), ya que si un Diputado o Senador electo no se presenta a cumplir su encargo, dentro del período que señala -- el artículo 63 Constitucional, la propia ley suprema establece el procedimiento a seguir, empero, tratándose de sanciones, éstas se encuentran previstas por el artículo 38 -- Constitucional, (por no acatar una obligación de Ciudadano) y comprende la suspensión de derechos políticos por un año;



luego entonces, se pregunta el connotado Maestro ¿De dónde la barbaridad (sic) de que la suspensión sera hasta por --- seis años?. Pero con independencia de lo anterior, afirma - que el citado artículo 408 no tiene la naturaleza ni la con-textura del delito, y que aunado a ello, no se justifica la tipificación de una hipótesis de conducta cuando la Consti-tución ya lo dice, agregando que sí la Ley Suprema no indica a qué autoridad jurisdiccional corresponde la aplicación de esa suspensión, la respuesta no puede encontrarse median-te la creación artificial de un nuevo tipo penal.

**Postura Personal.**- En este aspecto, asiste la razón al Dr. Carrancá, en cuanto a que la norma que él denomi-na como especial, rebasa a la Ley General, puesto que sí la Constitución Política, cuya supremacía es reconocida, esta-blece como sanción para esta clase de conductas, la suspen-sión de los derechos políticos durante un año, (como límite máximo); es inconcuso que la ley secundaria no puede (bajo ningún pretexto) ir más allá, e imponer esa suspensión has-ta por seis años, pues ello representa un franco desacato a la Norma Fundamental del País. Sin embargo, no consideramos tan fuera de lógica la razón de ser del artículo 408, dado que la actitud omisa de los Diputados y Senadores, al no -- presentarse a desempeñar el cargo a ellos conferido, por la voluntad popular, constituye una afrenta a la Soberanía Na-cional y a la Democracia, valores supremos en que descansa todo nuestro sistema de organización política; por ello con sideramos oportuno incrementar el quantum de la sanción a -- imponer, aunque para ello debe reformarse previamente la -- Constitución, y así dar vida al precepto de que se trata.

Finalmente, el Dr. Carrancá advierte una nueva du- plicidad de tipos en las dos fracciones a que alude el artí- culo 409 del Código Penal, y afirma que el hecho de propor- cionar documentos o información falsa ante el Registro Na- cional de Ciudadanos, o bien alterar, sustituir, destruir o hacer uso indebido de documentos que acrediten la ciudada--

nía, bien pueden quedar inmersos en la falsificación de documentos a que se contrae el artículo 244 del Código Penal.

**Postura Personal.**- Sobre el particular debemos decir que, si bien es verdad que algunas de las formas de comisión pueden asimilarse en determinadas disposiciones ya creadas, lo cierto es, como ya lo señalamos en líneas precedentes, que se evite la impunidad, sobre todo en materia electoral y de registro de ciudadanos, pues el daño que tales conductas ocasiona es de dimensiones insospechadas, y por ello, estimamos que la tipificación (en una ley especial) de todas aquellas conductas que atenten contra la Soberanía Nacional, no deben ser calificadas únicamente en estricto rigor jurídico, como una duplicidad de tipos, sino como la firme voluntad para asegurar la legalidad en el proceso electoral y con ello hacer viable la vida y desarrollo del pueblo de México.

### **CAPITULO III**

## **EL VOTO COMO DERECHO Y COMO OBLIGACION DE LOS MEXICANOS**

3.1.- CONCEPTO DE VOTO.- Ya hemos dicho con anterioridad que una de las razones de ser para la creación de los tipos penales comprendidos en el Título Vigésimo Cuarto de nuestro Catálogo Punitivo, es garantizar la libertad e independencia en el ejercicio del derecho al voto. Surge de esta manera la necesidad de abordar brevemente el tema relativo a lo que debemos entender por voto.

Encontramos que voto es el acto por el que un ciudadano ejerce el derecho de sufragio; y resultado de la expresión de dicho acto. (30)

Por su parte Ricardo Soto Pérez (31), comenta que es el acto por el que los ciudadanos manifiestan cual es su voluntad en materia política; sin embargo no estamos de acuerdo con tal definición, porque aún cuando es aceptable en principio, lo cierto es que la voluntad política de los ciudadanos no se manifiesta de manera continua para todas y cada una de las decisiones políticas del país, como podría ser el llamado referendum, mediante el que se determina la aprobación o no por parte del pueblo de determinadas medidas próximas a ser adoptadas por su gobierno.

A través del derecho de voto los ciudadanos intervienen en la vida política del país, ya sea creando al Estado, conformando el gobierno o eligiendo a sus representantes, y al programa político de conformidad al cual se debe gobernar al país.

De lo anterior podemos desprender dos elementos -

---

(30) Gran Diccionario Enciclopédico Durvan, Tomo - XII, pág. 246.

(31) Soto Pérez, Ricardo, "Nociones de Derecho Positivo Mexicano", Ed. Esfinge, S.A., Méx. 1981, 3a. Edición, pág. 76.

o notas distintivas, a saber: que el ejercicio del derecho de voto solamente concierne a aquellos que son considerados como ciudadanos de un país determinado; y por otra parte, - que el objeto del voto lo constituyen las decisiones políticas de ese país, ésto en términos generales, porque como ya se ha señalado, no todas las decisiones políticas del país se ven sometidas al voto ciudadano, sino que son adoptadas por aquellos representantes electos por la voluntad popular.

3.2.- CLASIFICACION DEL VOTO.- Por su propia naturaleza el voto presenta varias características o clases, entre las que encontramos que puede ser universal o calificado, individual o colectivo, libre o dirigido, secreto o público y directo e indirecto; ahora bien, pasamos a continuación al estudio de cada una de dichas clasificaciones:

Es universal porque es igual para todos es decir, todos los ciudadanos, sin distinción de clase, raza, religión, sexo u otra característica, tienen derecho a votar. - Esta característica es de suma importancia porque en la mayoría de los países el ejercicio del voto fue limitado por las condiciones antes mencionadas, dado que solamente tenían derecho a votar las personas pertenecientes a cierto estrato social, o que fueran de un sexo determinado (\*); algunas de estas restricciones encuentran una razón de ser lógica, por ejemplo, que se niegue el voto a los menores de edad y a los enfermos mentales, puesto que son incapaces de tomar decisiones responsables. Sin embargo, al menos en nuestro país el voto no se restringe a ningún ciudadano, -- salvo en los casos de suspensión a que se refiere el artí--

---

(\*) Incluso en nuestro país las mujeres no tenían derecho al voto, sino hasta el año de 1953, donde se modificó el texto Constitucional, y quedó establecida la igualdad de los nacionales de ambos sexos.

culo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos - Mexicanos.

El aspecto opuesto a dicha clasificación del voto es el llamado calificado, mediante el que sólo se permite - votar a personas que además de ser ciudadanos pertenezcan a cierto sector de la población y por lo tanto esto se con---vierte en una aristocracia, porque solo un grupo privilegia do puede ejercer tal derecho.

Es individual porque solamente corresponde a un - sujeto, es decir, la voluntad del elector se traduce a un - voto, en tanto que en otros sistemas es permisible el voto\_ colectivo que permite su ejercicio por grupos de individuos que de manera conjunta ejercen tal derecho por conducto de\_ un representante.

Puede ser también libre o dirigido, entendiéndose por lo primero que el elector o votante manifiesta su volun tad sin que sea permisible la influencia y orientación de - terceras personas; en cambio, en el dirigido sucede lo con trario, dado que la persona que va a votar es aconsejada -- acerca del candidato o partido político a cuyo favor debe - emitirlo.

Se clasifica también en secreto o público, por -- cuanto a que en el primero el elector externa su voluntad - en una papeleta y la deposita en la urna correspondiente, - sin que en ella aparezca quien lo emite, sino solamente el\_ nombre del candidato o partido político a cuyo favor se hi zo; en tanto que en público, se manifiesta de viva voz la - voluntad del elector, con conocimiento de todos los presen tes.

Otra clasificación en cuanto al voto, es aquella\_ que lo reputa como directo o indirecto, siendo el primero - cuando el elector acude a la casilla a emitir su voluntad,-

la cual únicamente lo concierne individualmente, y por el contrario, es indirecto en tanto que la persona que externa el sufragio, lo realiza en nombre de un tercero, actuando como comisario y externando la voluntad de aquél.

De las anteriores clasificaciones y conforme al artículo 41, párrafo tercero, in fine, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el voto o sufragio en nuestro país tiene las características de ser universal, libre, secreto y directo, las cuales fueron puntualizadas en líneas precedentes.

3.3.- ANTECEDENTES HISTORICOS.- Ahora bien, sin pretender agotar el tema -tarea propia de los especialistas en Derecho Constitucional-, expondremos algunos de los antecedentes que consideramos más importantes sobre la historia del voto.

Encontramos que el Derecho Constitucional para la libertad de la América Mexicana del 22 de Octubre de 1814, en su artículo 6º estableció que el derecho de sufragio para la elección de Diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley.

En el Decreto comentado, se advierte una franca voluntad para eliminar la discriminación que existía en el ejercicio del voto, dado que en la Constitución Política de la Monarquía Española que lo antecedió (1812), no se estableció en forma clara quienes podían votar, tan es así que en las propias casillas se decidía -en ese momento- si tenía o no derecho a hacerlo.

Una restricción al derecho de votar se localiza en las Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y de Territorios de la República de 1830, consistente en que no se daría boleta de elección a -

los ciudadanos que tuvieran causa criminal pendiente o a -- los que hubieran incurrido en crimen por el cual se perdera la calidad de mexicano, o a quien hubiere sido sentenciado con pena infamante.

Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, reconocieron como derechos del ciudadano el votar para todos los cargos de elección directa y poder ser -- votado para los mismos, permaneciendo como restricciones -- las que ya se comentaron en el párrafo anterior. Como obligaciones se establecieron el concurrir a las elecciones populares y desempeñar los cargos consejiles y populares para los que fuere nombrado el ciudadano.

En el año de 1841 se expidió la Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente, entre cuyos postulados más relevantes se encuentra la prohibición del voto -- para aquellos que pertenecieran al clero. Cinco años más -- tarde en el Acta de Reformas (en vigor en 1847) se limitó -- el voto a los que pertenecieran al clero secular y seglar, -- y también se prohibió su ejercicio a los vagos y mal entretenidos, conservándose la limitación a los que tuvieran causa criminal pendiente.

En el año de 1865 con la Ley Electoral de Ayuntamientos, se fijó que todo ciudadano que tuviera más de veintidós años de edad, que supiera leer y escribir y avocindado o residente en la municipalidad por más de un año, tenían -- derecho a votar en las elecciones para el Ayuntamiento, y -- solamente los mayores de veinticinco años que, reuniendo -- además de los requisitos ya apuntados, pagaran contribuciones superiores a los veinte pesos al año, podían ser votados para componer el Ayuntamiento.

Con la Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes de 1867, se suprimieron las restricciones de vecindad opuestas a la libertad del derecho electoral y en --



consecuencia, podrían ser electos Diputados tanto los ciudadanos que pertenecieran al estado eclesiástico, como también los funcionarios a los que con anterioridad excluía la Ley Orgánica Electoral, quedando limitado el derecho al voto, para aquellas personas que habían servido al llamado Imperio de Maximiliano.

Por su parte la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918, privaba del derecho de voto a todos los condenados por delitos de corrupción electoral, sustracción o falsificación de votos, cualquiera que fuera la pena impuesta, en cuyo caso la pérdida del derecho al voto sería por diez años.

El siete de Enero de 1954 se expide el Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Federal Electoral, cuyo mérito mayor fue el de otorgar el voto a las mujeres, pues en su artículo 60 no se refiere a varones, sino a mexicanos mayores de dieciocho años si eran casados, y de veintidós años aún cuando no lo fueran, siempre y cuando estuvieran en el goce de sus derechos políticos.

En 1977 se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), teniendo como principal innovación el crear el sistema mixto de mayoría y representación proporcional, buscando una mayor representación popular en la Cámara de Diputados.

Diez años más tarde (1987) se creó el Código Federal Electoral que señalaba como limitaciones al voto el estar sujeto a interdicción judicial o interno en establecimiento público o privado para toxicómanos o enfermos mentales; el ser declarado vago o ebrio consuetudinario; estar prófugo de la justicia, además de las restricciones que ya hemos apuntado.

Como puede apreciarse, la evaluación en las limi-

taciones al voto, encuentran raíces históricas muy profundas, y representan una fuente de estudio que nos sirve, con mucho, para nuestra actual codificación electoral.

#### 3.4.- EL VOTO, ¿ UN DERECHO O UNA OBLIGACION ? .-

Una interrogante surge en nuestra mente, ¿ es el voto un de recho, o una obligación para los ciudadanos de la República ?, una respuesta precipitada no es siempre la mejor, dado que requiere de un análisis maduro y detallado que permita conocer la naturaleza jurídica del voto, para estar así en posibilidades de acertar ante lo que estimamos como un problema trascendente en lo jurídico, en lo social y en lo político.

Ya vimos anteriormente, que el voto surge como un derecho o una potestad otorgada a quienes reunían determinados requisitos, para intervenir -expresando su voluntad- en la elección de los Diputados y los Ayuntamientos; constituía una facultad delegada a los ciudadanos para tomar parte, aún de manera indirecta, en las decisiones políticas del país. Sin embargo, esa facultad concebida inicialmente como un verdadero derecho, paulatinamente comenzó a tornarse en una obligación para los ciudadanos, dada la forma de organización política de nuestro pueblo, consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (artículos 39,40 y 41)

De esta manera, y muy lamentablemente a nuestro parecer, encontramos en la propia Ley Suprema una grave contradicción que permite actitudes abstencionistas que tanto daño causan a nuestra vida democrática. Nos referimos pues a los artículos 35, fracción I, y 36, fracción III, del Pacto Federal; ya que por una parte el primer numeral establece como una prerrogativa del ciudadano, (léase "un derecho" del ciudadano) votar en las elecciones populares; en tanto que el segundo numeral lo consagra como una obligación para los ciudadanos de la República.

Como estudiosos del derecho, tenemos plena conciencia de que una prerrogativa o facultad, es siempre susceptible de ejercitarse o no, y que su libre ejercicio o bien la abstención para hacerlo valer, no trae aparejada sanción alguna, puesto que está en la persona exclusivamente hacer valer o no un derecho que la ley ha otorgado en su favor. Por el contrario, tratándose de una obligación y trayendo a la memoria a los romanos, somos sabedores que presupone un vínculo jurídico que nos constriñe o condiciona para obrar en un sentido determinado "obligatorio est iuris - "vinculum quo necessitate adstringimur alicui solvendae rei "secundum nostrae civitatis iure"; además, en no pocas ocasiones una obligación establece determinada sanción (de cualquier índole) para el caso de incumplimiento. Y es aquí donde conviene hacer un alto en el camino, pues nos encontramos en un serio conflicto, ya que por una parte ejercitar o no un derecho no tiene mayores consecuencias, en tanto que cumplir o no una obligación sí, en virtud de que existen -en términos generales- mecanismos coercitivos para lograr su exacto cumplimiento.

Ante esa disyuntiva, nos es propio inclinarnos -- por una de las dos connotaciones que se han dado al voto, y es definitivamente aquélla en donde debe ser concebido como una verdadera obligación por parte de los ciudadanos, afirmación que encuentra soporte en la misma organización política señalada por los artículos 39,40 y 41 de la Constitución Política del País.

En efecto, tales dispositivos se refieren a que - la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio; y en todo momento, el pueblo tiene el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno. Es voluntad popular constituirse en una República representativa, democrática y federal, así como que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la

Unión. De esta manera es fácil observar que la participa---  
ción en la creación de los Poderes Públicos, la alteración\_  
o modificación en la forma de gobierno, así como que el ---  
ejercicio de la soberanía conciérne a todo el pueblo (demo-  
cracia = demos, cratos que significa que el pueblo es el --  
que gobierna); luego entonces, con la finalidad legítima de  
que no se pierdan o queden en el olvido los postulados que\_  
ya señalamos, el voto debe ser considerado exclusivamente --  
como una obligación, en virtud de que la abstención para su  
ejercicio es cada vez más preocupante, porque como ya se --  
dijo, atenta contra la vida democrática, de tal suerte que\_  
solamente serán unos cuantos los que decidan sobre las cues-  
tiones políticas del País, y no todo el pueblo como lo con-  
sagra el Pacto Federal. De esa forma, creemos oportuno y --  
así lo haremos valer en las conclusiones de este trabajo re-  
cepcional, que se establezcan sanciones de distinta natura-  
leza, para aquellas personas que no cumplan con su deber --  
ciudadano de votar; esto desde luego, una vez que se supri-  
ma la acepción del voto como un derecho en la Constitución\_  
Federal.

## **CAPITULO IV**

### **MARCO JURIDICO DEL DELITO ELECTORAL**

Pese a que los delitos electorales son de reciente creación, y que ya hemos señalado los antecedentes históricos que al respecto existen, resulta necesario delimitar el marco jurídico en que tales ilícitos se contemplan, o -- bien dicho de otra manera, debemos ubicar la naturaleza --- jurídica de esa clase de delitos, sin olvidar que dentro de la pirámide kelseniana, la Constitución es la base y a la -- vez la cúspide dentro del sistema jurídico que nos rige. Ba jo ese orden de ideas, pasemos ahora a su análisis.

4.1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Nuestra Ley Suprema, al establecer la forma de organización política, jurídica y social del País, no se -- ocupa sino en forma muy superficial de las infracciones --- cometidas durante el proceso electoral, y en todo caso lo -- único que llega a establecer como sanción es la suspensión\_ en el ejercicio de los derechos políticos, su duración máxi ma, y los casos en que específicamente se debe decretar; -- así, tenemos que las prerrogativas de los ciudadanos ( vo-- tar y ser votado ) se suspenden para aquellas personas que -- estén privadas de su libertad por delito que merezca pena -- corporal ( a partir de que se dicta el auto de formal prisi-- ón correspondiente ); para quienes se encuentran sustraí-- dos a la acción de la justicia, así como para los vagos y - y los ebrios consuetudinarios.

Esos casos de suspensión a los derechos ( y obli-- gaciones ) de los ciudadanos, encuentran razón de ser tanto por la imposibilidad material de que se emitan un sufragio\_ en condiciones normales, como porque en el último de los -- casos su voluntad no sería libre y espontánea, dado que, al encontrarse privados de la libertad, es fácil suponer que -- votarían en contra del Partido Político en el Poder, pero -- no como una decisión madura y responsable, sino como una -- repulsa por la prisión preventiva o por la persecución poli-- cíaica de que son objeto, y, tratándose de los vagos y los -- ebrios consuetudinarios, su participación en la jornada ---

electoral sería de dudosa responsabilidad, atento a su evidente falta de interés por las cuestiones políticas del -- País.

4.2.- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN, Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DEL FUERO FEDERAL.- Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Agosto de 1990, en vigor al día siguiente conforme su artículo primero transitorio, se adicionó al Código Penal el Título Vigésimo Cuarto, relativo a los delitos electorales y en materia de registro de -- ciudadanos, que nace como una respuesta a los reclamos sobre la legalidad y transparencia de los resultados del proceso electoral, así como la necesidad de aglutinar en un -- solo cuerpo legal las diferentes hipótesis de conductas lesivas a dicho proceso, con el fin de dar a conocer al pueblo de México su contenido y alcance, para su mejor observancia.

Pues bien, según veremos a continuación, el Decreto antes referido, retomando disposiciones de innegable actualidad, pero también dejando a un lado aspectos superfluos de anteriores legislaciones, viene a establecer un -- sin número de sanciones (ya pecuniarias o bien privativas de libertad, e incluso de tipo político) para aquellas conductas que alteren o pretendan alterar los procesos democráticos en su máxima expresión: las elecciones.

Dentro de ese contexto, creemos importante destacar, dada la connotación que reviste, la potestad otorgada al Juezador que conozca del asunto, para decretar la suspensión de los derechos políticos del infractor, desde una hasta cinco años, lo que nos parece interesante desde cualquier punto de vista que se desee, puesto que por una parte (como ya lo apuntamos con antelación), está en disonancia con los preceptos Constitucionales, en tanto que la Norma Suprema solamente prevé dicha suspensión hasta por un año; --

además, permite al Juez que mediante un adecuado proceso de individualización de las sanciones, determine la gravedad-- del ilícito cometido y desde luego la peligrosidad del acusado, para de esa manera (dentro de los márgenes señalados) esté en condiciones de suspenderlo en el goce de esos derechos. Por otra parte, surge la inquietud respecto a la forma de asegurar el cumplimiento de esa suspensión, siendo -- necesaria una verdadera coordinación entre los órganos de -- los Poderes Judicial (que imponga la sanción) y el Ejecutivo (que vigile su irrestricta observancia), para que de ese modo se haga efectiva la medida decretada.

Bajo otro aspecto, y sin que ello implique des--- conocer el avance que representa la creación de un título - especial para los delitos en materia electoral, consideramos que su viabilidad está subordinada a la punibilidad --- establecida para cada caso en particular, pero que en términos generales puede considerarse benévola frente al grave resultado que traen consigo tales ilícitos; creemos firmemente que las penas deben ser congruentes y proporcionales\_ no solo con la temibilidad social del infractor, sino de -- manera principal en orden al resultado que se produce, o -- dicho en otras palabras, del tamaño de la enfermedad debe -- ser la medicina.

Lo anterior encuentra soporte en que de las penas que establece el Código Penal en materia electoral, todas -- ellas son alternativas, esto es, que se sancionan ya sea -- con una pena privativa de libertad, o bien mediante el pago de una multa, lo que implica por una parte que al sujeto -- que cometió el delito electoral respectivo no le sea dictado auto de formal prisión (pues éste sólo procede cuando el delito se sancione con pena corporal, no alternativa), y -- con ello no se decrete la suspensión en sus prerrogativas -- como lo ordena el artículo 38 Constitucional, sino que esa suspensión será hasta que se pronuncie sentencia definitiva y además, que cause ejecutoria, lo que significa que esa --



persona seguirá facultado (durante todo el tiempo que dure su proceso) para votar y ser votado en las siguientes elecciones, lo cual nos parece incongruente, dado que se encuentra sujeto a proceso precisamente por cometer delitos contra el orden electoral, y con el auto de sujeción a proceso (que se dicta cuando los delitos se sancionan alternativamente), no se suspenden las prerrogativas del ciudadano, al menos conforme la actual redacción del artículo 38 de nuestro Código Político.

Por otra parte, resulta inconveniente declarar -- solamente sujeto a proceso al que cometiese un delito de esta índole (y no formalmente preso), puesto que la práctica nos indica que con ese tipo de resoluciones es difícil llevar a un control adecuado de esa clase de procesados, ante la ausencia de medidas coercitivas eficaces que garanticen tanto su presencia en el lugar del juicio, como el cumplimiento de las órdenes dadas por el Juzgador, más aún si se toma en cuenta que esas personas, al encontrarse en libertad (aunque virtualmente sujetos a un proceso) bien pueden acudir a votar en un distrito electoral distinto y con ello ejercer el voto cuando por su conducta precedente no deben tener -- derecho a hacerlo.

Ahora bien, tomando en cuenta la propia clasificación que el Código Penal contiene, podemos decir que, por lo que hace a todo ciudadano, en los artículos 403 y 409, se señala que se impondrán de diez a cien días multa o prisión de seis meses a dos años, o ambas sanciones a juicio del juzgador, a quien vote a sabiendas de no cumplir con -- los requisitos exigidos por la ley; o a quien vote en más -- de una ocasión en la misma elección, o quien haga proselitismo dentro de las casillas o en el lugar donde se formen los votantes, o a quien obstaculice o interfiera en el desarrollo normal de las votaciones o del escrutinio. De igual forma, se impondrán de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del

Juez, a quien proporcione información o documentos falsos - al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que lo acredite como ciudadano; de igual forma, a quien altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga uso indebido del documento que acredite su ciudadanía, y que expida el Registro Nacional de Ciudadanos, dichas sanciones se podrán incrementar hasta en una cuarta parte más si las conductas descritas son realizadas por personal del citado Registro o por algún extranjero.

En lo que se refiere a los Ministros de cultos religiosos, se les impondrán hasta quinientos días multa cuando por cualquier medio induzcan al electorado a votar en favor o en contra de determinado candidato o partido político o incluso a la abstención, en los edificios destinados al culto, o en cualquier otro lugar. Respecto a esta hipótesis creemos atinado comentar que se antoja difícil verificar -- tales conductas de los Ministros religiosos, toda vez que -- para controlar estas situaciones sería necesario crear un -- cuerpo de vigilancia permanente dentro de los lugares destinados al culto, o que se ejerciera vigilancia sobre tales -- personas ( los Ministros ) para constatar en qué momento se realiza la conducta descrita en la ley penal, lo que indudablemente llevaría a una fricción entre la iglesia ( cualquiera que sea su culto ), y el Estado, como se dió hace -- tiempo en nuestro país.

Por otra parte, haciendo alusión a los funcionarios electorales ( artículo 405 ), a éstos se les impondrá de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del Juzgador, cuando alteren en cualquier forma, sustituyan, destruyan o hagan uso indebido de documentos relativos al Registro Nacional de Ciudadanos, o no cumplan sin causa justificada con sus obligaciones electorales con perjuicio del proceso, o que obstruyan el desarrollo normal de la votación sin causa justificada, alteren los resultados electorales, sustraigan o --

destruyan boletas electorales, que no entreguen o impidan - la entrega oportuna de documentos oficiales; que en ejercicio de sus funciones presionen al electorado a votar a favor o en contra de determinado candidato o partido político lo anterior dentro de una casilla o en el propio lugar donde se formen los votantes; o al que instale, abra o cierre una casilla en forma dolosa fuera del tiempo y forma previstos en la ley, y, al que expulse de una casilla electoral a un representante de cualquier partido político sin causa -- justificada.

Por otra parte, y en lo tocante a los funcionarios partidistas, en caso de que éstos ejerzcan presión sobre los electores, induciéndolos a votar por un candidato o partido determinado, realicen propaganda electoral mientras cumplen sus funciones durante la jornada electoral, -- sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos oficiales electorales, obstaculice el desarrollo normal de la votación sin causa justificada, o ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales, o propale noticias falsas en cuanto al desarrollo de la jornada electoral o respecto de los resultados oficiales, o impidan con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla, o la abra o cierre fuera de los términos previstos por la ley de la Materia, se les impondrán de cincuenta a cien --- días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas -- sanciones a juicio del juez.

En referencia a los servidores públicos, se dispuso que cuando abusen de sus funciones, obligando a sus subordinados a emitir sus votos a favor de un partido o candidato determinado, o condicionen la prestación de un servicio público a la emisión de votos a favor de cierto partido o candidato, o que destinen fondos o bienes que tengan a su disposición en virtud de su cargo, para apoyar a determinado partido político o candidato, se les imponga de setenta a doscientos días multa o prisión de tres meses a seis años

o ambas sanciones según criterio del Juzgador.

Por último, no quedan exentos de sanción los ciudadanos electos senadores o diputados, cuando no se presente a desempeñar el cargo conferido dentro del plazo estipulado en la ley, suspendiéndoles en sus derechos políticos - hasta por seis años.

**4.3.- LEGISLACION ELECTORAL.-** Aun cuando con el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de Agosto de mil novecientos noventa, se abrogó el denominado Código Federal Electoral, conforme al artículo segundo transitorio del Decreto respectivo, creemos importante comentar algunas de las disposiciones que -- establecía el Código anterior, precisamente por constituir un antecedente en la legislación que rige en nuestros días.

**4.3.a) CODIGO FEDERAL ELECTORAL.-** Esta codificación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de Febrero de mil novecientos ochenta y siete, consta de ocho libros, y aun cuando solamente uno de ellos sirve como antecedente directo de nuestro objeto de estudio, no omitiremos hacer un breve apunte de cada uno, con el fin de exponer un panorama general de los aspectos que comprende.

El Libro Primero contiene disposiciones de carácter general, tales como la aplicación y observancia del mismo en los Estados Unidos Mexicanos, sus objetivos primordiales como lo son garantizar y vigilar el desarrollo del proceso, la efectividad del sufragio, así como la autenticidad e imparcialidad de las Elecciones Federales. Consigna al voto como un derecho y a la vez como una obligación de los ciudadanos, estableciendo que las autoridades garantizarán la libertad y el secreto de éste; en igual forma, señala -- las directrices para ser electo Presidente de la República, Diputado o Senador, las causas de impedimento para votar y

la forma de las elecciones.

El Libro Segundo se refiere a la organización de los Partidos Políticos, cuyo fin es promover la participación popular en la vida democrática del País, hacer accesible a los ciudadanos el desempeño de un cargo de elección popular, entre otros. Establece las normas relativas al acceso de los Partidos a la radio y la televisión; el financiamiento público en proporción a su fuerza política derivada del consenso popular, las disposiciones inherentes a su régimen fiscal, las exenciones de que disfrutaban en el pago de impuestos, así como los requisitos para obtener el registro como Partido Político y las causas por las que éste se pierde.

Por su parte, el Libro Tercero trata lo relativo al Registro Nacional de Electores, entre cuyas disposiciones encontramos la obligación para los ciudadanos de inscribirse, así como la suspensión de derechos políticos en términos del artículo 38 Constitucional para quien no lo haga; lo relativo a la credencial de elector, buscando así una constante depuración del padrón electoral, para lo cual también en su artículo 138 se consagra la obligación para los jueces, consistente en que tan luego como dicten una resolución que implique la suspensión de los derechos políticos, den aviso inmediato al Registro Nacional de Electores, lo que desde luego implica un mejor control sobre las personas que no pueden votar ni ser votados en un determinado periodo.

En el Libro Cuarto tenemos las normas concernientes al Proceso Electoral, estableciéndose que la Comisión Federal Electoral es responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso de elección, entre cuyas funciones encontramos en su artículo 170, fracción XXIII, la de investigar los hechos denunciados relativos a violaciones o conductas que atenten contra la buena marcha del pro-

ceso.

El Libro Quinto por su parte, reglamenta lo relativo a las elecciones, sus actos preparatorios, la distribución de las curules conforme a los votos obtenidos; los términos y condiciones para el registro de candidatos a Diputados; la integración de las Mesas Directivas de Casillas, -- registro de representantes de los Partidos Políticos, la -- documentación y material de indole electoral, así como lo que es propiamente la jornada electoral, instalación y apertura de Casillas, escrutinio y cómputo de los votos, clausura de Casillas y remisión del paquete electoral y su recibo, la vigilancia de los resultados preliminares, así como la obligación para los juzgados municipales, locales y de Distrito para permanecer abiertos el día de la elección.

Encontramos que su Libro Sexto se contempla lo relativo a los resultados electorales, cómputo de la elección por Distrito, por Entidad Federativa, por circunscripción plurinominal, así como los procedimientos tendientes a conocer en breve los resultados, y las disposiciones inherentes a las constancias de elección que se otorgan a los candidatos que han sido seleccionados por el pueblo.

El Libro Séptimo, cuyo estudio abordaremos más -- adelante, por razón de método, establece los recursos, nulidades y sanciones aplicables y procedentes contra los resultados electorales, encontrando en sus artículos del 319 al 329 lo relativo a la revocación, revisión, apelación y -- queja, en su artículo 336 y siguientes la nulidad de las -- votaciones en los casos que el propio Código establece, y -- del artículo 340 al 351 las sanciones que podrán imponerse -- a los infractores de las normas reguladoras del proceso -- electoral, y a quienes de alguna u otra forma atenten contra la voluntad popular expresada a través de las papeletas correspondientes; sanciones que con posterioridad analizaremos, dada su importancia para nuestro estudio.

Por último, el Libro Octavo contiene las normas - que establecen y otorgan competencia al Tribunal Contencioso Electoral, para conocer de los recursos e inconformidades que se planteen, su integración y funcionamiento, determinándose todas aquellas medidas tendientes a garantizar la imparcialidad de sus resoluciones.

Como ya lo señalamos anteriormente, en el Libro - Séptimo (Título Tercero), del Código Federal Electoral, se encuentran establecidas las sanciones aplicables a quienes realizaban las conductas que en aquella época, se consideraron lesivas al buen desarrollo de las elecciones propiamente dichas, como del proceso electoral en términos generales. A continuación haremos un breve análisis de su contenido:

El artículo 340 establece que se impondrá multa - hasta por el equivalente a cincuenta días de salario mínimo o prisión hasta de tres años, o ambas sanciones a juicio -- del juez, y destitución del cargo o empleo, o suspensión de derechos políticos hasta por tres años, en los siguientes - casos en que los FUNCIONARIOS ELECTORALES:

a) no hagan constar las violaciones de que se --- hayan percatado durante el proceso electoral;

b) siendo servidores públicos del Registro Nacional de Electores, no admitan la solicitud de inscripción de alguna persona, siendo procedente, o se nieguen a inscribirla; alteren, oculten o sustraigan documentación relativa al padrón único, expidan credencial de elector a quien no le - corresponda, no la expidan con la oportunidad debida, o la entreguen en blanco a quienes no les corresponda tenerla;

c) no proporcionen oportunamente la documentación electoral respectiva a los Presidentes de las Mesas Directivas de Casillas;

d) siendo funcionarios de Mesas Directivas de Casilla, consientan que la votación se lleve a cabo en forma ilegal o rehusen admitir el voto de quien conforme a este Código tenga derecho a emitirlo;

e) sin causa justificada, se nieguen a reconocer la personalidad de los representantes de los partidos políticos o de los candidatos, o que les impidan el ejercicio de las atribuciones que les correspondan;

f) que retengan o no entreguen al organismo electoral correspondiente el paquete electoral; y,

g) teniendo la obligación de hacerlo, se nieguen, sin causa justificada, a registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos o de los candidatos, dentro del plazo establecido en la fracción II del artículo 238 de este Código ( quince días antes de la elección ).

El artículo 341 señala que se impondrá multa por el equivalente de 100 a 250 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, o prisión hasta de tres años y destitución, en su caso, del cargo o empleo que desempeñe e inhabilitación para obtener algún cargo público hasta por tres años, al servidor público federal que:

a) abusando de sus funciones, obligue o induzca a los electores para votar a favor o en contra de un candidato;

b) prive de la libertad a los candidatos, a sus representantes, a los representantes de los partidos políticos, o a los funcionarios electorales, bajo pretexto de comisión de delitos inexistentes y sin existir orden de aprehensión para ello; y



c) impida indebidamente la reunión de una asamblea o manifestación pública, o cualquier acto legal de propaganda electoral.

A su vez, el artículo 342 dispone que a los Notarios Públicos que sin causa justificada dejen de realizar las actividades señaladas por el artículo 292 de este Código, se les revocará la patente para el ejercicio notarial. Dichas actividades consisten en mantener abiertas sus oficinas el día de las elecciones, y acudir, a instancia de los ciudadanos, de los funcionarios de Casilla, así como de los representantes de los Partidos Políticos o de los candidatos, a dar fe de hechos o a certificar documentos concernientes a la elección.

El artículo 343 determina que se sancionará con multa de 500 a 1000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y prisión de cuatro a siete años de prisión, a los Ministros de culto religioso que por cualquier medio y motivo induzcan al electorado a votar a favor o en contra de un determinado Partido o candidato, o fomenten la abstención o ejerzan presión sobre el electorado.

Por su parte, el artículo 344 señala que aquel extranjero que se inmiscuya en los asuntos políticos del País, se revocará la calidad migratoria que tenga, y se le aplicará lo dispuesto por la Ley General de Población.

El artículo 345 establece que se suspenderá en el ejercicio de sus derechos políticos hasta por tres años, a los presuntos diputados o senadores que, debiendo integrar el Colegio Electoral conforme al artículo 60 Constitucional, no se presenten a desempeñar las funciones que les correspondan.

En términos similares, el artículo 346 prevé que se impondrá sanción de suspensión de derechos políticos ha-

ta 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 término de 30 días a que se refiere el primer párrafo del artículo 63 Constitucional.

El artículo 347 señala que se cancelará el registro, a juicio de la Comisión Federal Electoral, de todos aquellos Partidos Políticos que:

a) acuerden la no participación de sus candidatos en el Colegio Electoral; y

b) no acrediten comisionados ante la propia Comisión Federal Electoral, o bien, queden sin representación durante dos sesiones consecutivas, previa notificación de la primera ausencia.

Como una disposición general para los artículos precedentes, el diverso 348 establece que, previamente a decretar la suspensión de derechos políticos, o bien la suspensión o cancelación de registro de los Partidos, deberá citarse al interesado y darle la oportunidad para defenderse y presentar las pruebas tendientes a su justificación.

El artículo 349 señala que en todos los casos de cancelación del registro de los Partidos, la resolución que así lo determine deberá publicarse en la misma forma que su otorgamiento.

Por su parte el artículo 350 establece que, en los casos en que alguno de los actos a que se refiere el Título Tercero del Libro Séptimo constituya alguno de los delitos previstos por las leyes penales, corresponderá a la Comisión Federal Electoral formular la denuncia o querrela respectiva, a fin de que las autoridades competentes ejerci

ten la acción penal.

Finalmente, el numeral 351 indica que, cuando con motivo de un procedimiento electoral o en relación a éste, se realice una conducta no prevista en ese Código, pero sí de las que menciona la ley penal como delito, las autoridades competentes deberán intervenir en el ejercicio de sus funciones.

**COMENTARIO PERSONAL.-** Con independencia de que en el siguiente capítulo ampliaremos nuestra postura al respecto, consideramos que el Código Federal Electoral contiene disposiciones importantes y que realmente constituyen una afrenta a la legalidad necesaria en todo proceso electoral; sin embargo, algunos de sus preceptos son, a nuestro juicio superfluos, puesto que ya de alguna manera se encuentran establecidos sus postulados en otro cuerpo legal. Tal es el caso de aquellos artículos en que se hace referencia a que determinada conducta se sancionará, cuando se realice sin causa justificada, siendo que conforme la codificación penal ( en su artículo 15 ), quedan exentas de sanción las determinadas conductas que se realizan bajo el amparo de alguna de las eximentes o bien llamadas causas de licitud; de ahí lo innecesario de su inclusión en el Código Federal Electoral.

Por otra parte, estimamos igualmente innecesario que en el artículo 348 se determine la necesidad de escuchar previamente en su defensa, a aquellas personas a las que se les suspenderá en el ejercicio de sus derechos políticos, o bien se les cancele o suspenda el registro, tratándose de Partidos Políticos o candidatos, puesto que el artículo 14 de la Constitución Federal consagra la garantía de audiencia previa a todo acto de privación de derechos, cualesquiera que sean; luego, creemos que el artículo a comentario está por de más.

Finalmente, encontramos también que algunos de -- sus postulados, dada su importancia y aplicación, fueron -- retomados al crearse el Título Vigésimo Cuarto del Código - Penal, relativo a los delitos electorales y en materia de - registro de ciudadanos, en tanto que algunos otros, por su naturaleza eminentemente administrativa, no se consideraron como delito, pero sí permanecieron vigentes en la legisla-- ción electoral que actualmente nos rige.

**4.3.b) CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**- El quince de Agosto de mil novecien-- tos noventa, se publicó en el Diario Oficial de la Federa-- ción, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos - Electorales, que, con gran acierto, viene a establecer di-- versos procedimientos tendientes a fortalecer la democracia y dar seguridad y transparencia al proceso electoral; asi-- mismo, y con respecto al tema que nos ocupa en este trabajo recepcional, constituye un gran avance dado que sin dar lugar a confusiones y desde luego respetando el marco de la - legalidad y de las atribuciones de cada uno de los Poderes\_ Estatales, separa aquellas conductas que corresponden al -- ámbito penal de las del campo administrativo, o dicho de -- otra manera, codifica en una sola legislación las conductas que si bien afectan el desarrollo del proceso electoral, no son consideradas delictuosas, al sancionarse únicamente con medidas de tipo administrativo, y a la par establece, me-- diante la creación del Título Vigésimo Cuarto del Código -- Penal, las sanciones aplicables a aquellas conductas que de la misma forma afectan seriamente la transparencia y legalid\_ dad de las elecciones, pero que dada su naturaleza lesiva, \_ sí son consideradas como delito.

Ahora bien, pese a que en el Código Federal de -- Instituciones y procedimientos Electorales no se alude propiamente a los delitos electorales, resulta necesario, para su mejor comprensión, hacer un breve apunte de los Libros - que lo integran.

De esta manera encontramos que al igual que su -- predecesor, se compone de ocho Libros, a saber:

El Libro Primero contiene las disposiciones relativas a la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, de la participación ciudadana, sus derechos y obligaciones, los requisitos para ser electo para desempeñar un cargo público; lo relativo a la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los Diputados y Senadores; los sistemas electorales y las normas aplicables a la Representación Proporcional y a las fórmulas de asignación.

El Libro Segundo trata lo inherente a los Partidos Políticos, su constitución, registro, derechos y obligaciones; los procedimientos para el registro definitivo y -- condicionado; sus prerrogativas en materia de radio y televisión, financiamiento público, régimen fiscal, franquicias postales y telegráficas; frentes, coaliciones fusiones, y -- desde luego las causas y procedimientos a seguir relativos a la pérdida del registro.

A su vez el Libro Tercero aglutina todas aquellas disposiciones que regulan al Instituto Federal Electoral; -- sus órganos centrales, el Consejo General y su Presidencia, atribuciones y facultades; de la Junta General Ejecutiva y -- del Secretario General del Instituto. Asimismo trata de las Direcciones Ejecutivas, Delegacionales y Juntas Locales Ejecutivas, Juntas Locales, sus Vocales Ejecutivos, los Consejos Locales y las atribuciones de sus Presidentes.

De igual forma, contiene las normas referentes al Instituto Federal Electoral en los Distritos Electorales -- uninominales, de las Juntas Distritales Ejecutivas y de sus respectivos Vocales Ejecutivos, sus atribuciones y facultades.

El Libro Cuarto establece los procedimientos especiales en las Direcciones Ejecutivas; el Catálogo General de Electores y la formación del Padrón Electoral, su actualización; las listas nominales de Electores y su revisión; de la credencial para votar; de las Comisiones de Vigilancia, así como las Bases para la Organización del Servicio Profesional Electoral y sus estatutos.

A su vez, el Libro Quinto contiene las Directrices atinentes a lo que es propiamente el Proceso Electoral los actos preparatorios de la elección, los procedimientos para el registro de candidatos; las normas aplicables y conducentes para la realización de las campañas electorales de los procedimientos para integrar y ubicar las mesas directivas de casilla; el registro de los representantes de partido; de la jornada electoral, instalación y apertura de casillas, votación, escrutinio y cómputo; clausura de las casillas y remisión de la documentación relativa; así también contiene las normas que regulan todos aquellos actos posteriores a la elección y los resultados, su información preliminar, cómputos por Distrito, por entidad federativa tratándose de elección de Senadores, así como los de representación y de asignación proporcional.

El Libro Sexto trata los aspectos relativos a la integración y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral que a su vez viene a substituir al Tribunal de la Contencioso Electoral, que establecía el Código Federal Electoral ya comentado; contiene la forma en que se integran las Salas, Central y Regionales, los requisitos para ser Magistrado, para ser Presidente del Tribunal, Presidente de Sala, Juez Instructor y Secretario General, sus atribuciones y facultades, así como de los Secretarios Administrativos, Secretarios de Acuerdos y del personal auxiliar administrativo.

Por otra parte, el Libro Séptimo al igual que su predecesor, abarca las disposiciones inherentes a las nili-

dades, los medios de impugnación y las sanciones de tipo -- administrativo, siendo importante lo relativo a la nulidad de las votaciones, así como el procedimiento para la subs-- tanciación de los recursos, las pruebas y las resoluciones\_ que se pronuncien.

Como una innovación encontramos que el Libro Octa-- vo comprende las reglas para la elección e integración de -- la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; los re-- quisitos para ser electo; la participación de los Partidos\_ Políticos, el registro de sus candidatos y la elección pro-- piamente dicha, sus resultados, la expedición de constan-- cias de mayoría y asignaciones por representación proporci-- nal y los medios de impugnación correspondientes.

En otro orden de ideas, y con relación al tema -- que nos ocupa, tenemos que el nuevo Código Federal de Insti-- tuciones y Procedimientos Electorales en su Título Tercero, del Libro Séptimo, trata acerca de las sanciones, y retoma\_ aunque no de manera literal, algunos de los preceptos esta-- blecidos por la codificación que le precede, encontrando -- así que en el artículo 388 prevé que el Instituto Federal - Electoral conocerá de las infracciones y violaciones que a\_ dicho Código comentan los funcionarios electorales, proce-- diendo a sancionarlos con amonestación, suspensión, destitu-- ción del cargo o multa de hasta cien días de salario. Este\_ artículo que se comenta se asimila al 340 del Código ante-- rior y así también converge con el artículo 405 del Código\_ Penal Federal ( en cuanto al sujeto activo del delito ), -- aunque únicamente éste se refiera a la pena de prisión y -- multa con que puedan sancionarse a los FUNCIONARIOS ELECTO-- RALES que incurran en las conductas ahí descritas.

El artículo 339 es una supervivencia del anterior 342 y se refiere a las infracciones en que incurran los No-- tarios Públicos que no observen las obligaciones que les -- impone dicho Código. La conducta omisa de los Notarios no -

constituye delito electoral, y solamente será sancionada -- por el Colegio de Notarios y en los términos de la ley respectiva.

Por su parte el artículo 340 del actual Código, - al igual que el 344 del anterior Código, trata sobre las -- infracciones en que incurren los extranjeros que pretendan\_ involucrarse o lo hagan en los asuntos políticos del país y su conducta pueda ser calificada como delito en los térmi-- nos del artículo 409 y 410 parte final, ambos del Código -- Penal Federal, sin embargo, no se establece sanción alguna\_ sino únicamente la obligación de informar a la Secretaría - de Gobernación o bien a la de Relaciones Exteriores en el - caso de que los extranjeros se encuentren fuera del territo\_ rio nacional.

Otra de las disposiciones importantes es la conte\_ nida en el artículo 341 del Código que se comenta, similar\_ al 343 del anterior, y que comprende el supuesto de que los Ministros de algún culto religioso induzcan al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o Partido Políti\_ co, o a la abstención, verificándose dicha conducta ya sea\_ en los edificios destinados al culto o en cualquier otro -- lugar. Este precepto únicamente comprende la obligación del Instituto Federal Electoral para poner en conocimiento de - la Secretaría de Gobernación este tipo de casos, y no esta\_ blece sanción alguna, sino que ésta se encuentra contempla\_ da por el artículo 404 del Código Penal Federal que ya com\_ mentamos oportunamente.

El artículo 342 establece que los Partidos Políti\_ cos que no cumplan con las resoluciones dictadas por cual - quiera de los Organos del Instituto Federal Electoral, po\_ drán ser sancionados con multa de 50 a 5000 veces el sala\_ rio mínimo general vigente. A su vez el artículo 343 señala el procedimiento a seguir fente a las irregularidades en -- que incurra un Partido Político.



En el Código anterior las irregularidades de los Partidos Políticos se sancionan en el artículo 347 hasta -- con la cancelación de su registro, por lo que el hecho de -- que ahora solamente se sancionen con multa, constituye a -- nuestro juicio un avance en el camino a la democracia, pues -- to que hace posible la permanencia de un Partido Político -- que consiguió su registro de acuerdo a las disposiciones -- relativas. Además, cabe decir que los preceptos antes comen -- tados, si bien establecen una sanción de tipo económico, no -- señalan de manera ilimitada los delitos en que puedan incu -- rrir los Partidos Políticos por conducto de sus representan -- tes o de sus candidatos, pues esto ha sido codificado sola -- mente en la legislación penal, con gran acierto.

## **CAPITULO V**

# **LA VIABILIDAD DE LOS DELITOS ELECTORALES EN ORDEN A SU PUNIBILIDAD**

La viabilidad de los delitos electorales en orden a su punibilidad.- Corresponde ahora hacer un análisis sobre los delitos electorales en orden a su punibilidad. Dichos delitos trascienden no sólo al plano jurídico, sino también ( dada su naturaleza ), al ámbito sociopolítico de nuestro país; por tal motivo estudiaremos de esos tres aspectos el tema central de nuestro trabajo recepcional.

**5.1.- ANALISIS JURIDICO.-** Ya comentamos en capítulos anteriores que la creación de los delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos ha sido motivo de muy diversas críticas, siendo en nuestro concepto una de las más importantes la del maestro Carrancá dada su trayectoria y vastos conocimientos.

Dicho jurista considera en términos generales que con la creación de los tipos penales a que se refieren los artículos del 401 al 410 del Código Punitivo, constituye una duplicidad de conductas que bajo otros nombres ya se encuentran establecidas en el catálogo de los delitos, y por ello era innecesario agregarles bajo el rubro de delitos electorales, cuando a juicio del citado autor sus elementos constitutivos ya se encontraban plasmados en otras figuras delictivas.

Sobre el particular ya esternamos nuestra opinión pero debemos destacar en este punto que los delitos en materia electoral son fiel reflejo de la voluntad de nuestro Primer Mandatario para garantizar la legalidad y transparencia del proceso electoral, desde su preparación hasta la publicación de los resultados correspondientes. Esto sin duda representa un avance en el camino hacia la democracia, como lo veremos más adelante, y respecto al punto de vista estrictamente jurídico consideramos que sí era necesario agrupar en un solo capítulo y no en disposiciones dispersas todo lo relativo a los ilícitos en materia electoral, por lo que nos parece un gran acierto del gobierno de la Repú-

blica; sin embargo, en orden a su punibilidad, creemos que al llevarlos a la práctica se presentan una serie de contingencias, como son: el establecimiento de Organos de Vigilancia que cuenten con la preparación necesaria para velar por la estricta observancia y cumplimiento de sus postulados, - sin olvidar que una vigilancia discreta casi imperceptible, permite alcanzar mejores resultados en su labor.

Otro aspecto importante desde el punto de vista práctico, lo representa el establecimiento de mecanismos -- que permitan la aplicación de cada uno de los delitos electorales establece, como por ejemplo, la inquietud que nos surge es con respecto a los ministros de culto religioso, - porque se antoja sumamente difícil que se detecte cuando -- uno de ellos induzca al electorado o ejerza presión sobre éste para votar o abstenerse de hacerlo, porque de esa manera quizá tendrían que establecerse reglas especiales de comprobación para este tipo de ilícitos. En igual forma --- cuando un Diputado o Senador electo no se presente a desempeñar sus funciones dentro del plazo referido en la Constitución, ¿ a qué organismo corresponderá hacer la denuncia respectiva ?, ¿ será o no necesario instaurar el procedimiento de desafuero ?; y así, en otros casos, como el de -- aquel servidor público que obligue a sus subordinados, ya sea a prestar sus servicios para la campaña electoral de un partido o candidato, o bien a votar o no en un sentido determinado; ¿ de qué manera se puede verificar que esos actos se realizan si no se ha otorgado competencia a autoridad alguna para verificarlo ?. Lo mismo sucede con aquellas personas que voten a sabiendas de que no cumplen con los -- requisitos.

Otro renglón importante dentro del campo jurídico de los delitos electorales, es que en todos sus artículos - se establecen sanciones alternativas, esto es, de pena privativa de libertad o bien el pago de una multa por cantidad determinada, e incluso en algunos casos, únicamente con sus

pensión de derechos políticos. Esto trae consigo una seria problemática, tanto porque las personas que incurran en esta clase de delitos, difícilmente ingresarán a la prisión como porque resulta difícil y llevar un control real sobre las personas a las que se les dicta sujeción a proceso, por tener el delito correspondiente sanción alternativa, y no formal prisión al ser castigado con pena privativa de la libertad. Además, conforme a la letra de la ley, resulta incongruente que a los que infringen las disposiciones que como delitos electorales establece el Código Penal, no se les suspenda en el ejercicio de sus derechos políticos mientras dura el juicio, pues el artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal, solamente establece que tales derechos se suspenderán cuando la persona esté sujeta a proceso criminal por delito que merezca pena corporal, mas no establece dicha suspensión cuando se trate de delito sancionado con pena alternativa, lo que nos parece absurdo, pues dicha persona ( mientras esté sujeta a proceso ), podrá seguir ejerciendo sus derechos políticos libremente, ya que conforme al artículo 402 del Código Penal, la suspensión de tales derechos se impondrá hasta que se dicte la sentencia respectiva, y mas aún, cuando esta cause ejecutoria.

5.2.- ANALISIS SOCIAL.- El pueblo de México ha perdido la fe en las instituciones, esto se debe en gran parte a la inconformidad de Partidos Políticos que no han salido avantes en los procesos electorales y que pretenden conseguir, mediante publicaciones difamantes, y a veces el ejercicio de la violencia, cargos públicos que en las urnas no les otorgó el voto popular, y ante esa situación difunden informaciones malinterpretadas y tendenciosas con el afán de desestabilizar al sistema. Por eso ha resultado necesario establecer sanciones para todas aquellas conductas que atenten contra el libre ejercicio de la voluntad popular expresada a través del voto; sin embargo, es menester que los delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos tengan una mayor difusión entre el pueblo.

de México, para que de esta manera se reprima la incidencia de los mismos, y por otro lado se pueda abatir en gran medida el abstencionismo, porque constituye una verdad bien sabida que gran parte de nuestra población no acude a las urnas a expresar su voluntad, pues ha perdido la confianza en la legalidad del proceso electoral, y considera inútil votar cuando de antemano se conoce quien será el vencedor, -- según lo propalan tan indignamente algunos partidos de oposición.

Brotos de violencia han surgido en algunos Estados de la República, como Guanajuato, Michoacán, Chihuahua y Tamaulipas, pero esto se debe, a nuestro parecer, a la falta de aplicación de los preceptos que establecen los llamados delitos electorales, porque de lo contrario, cualquier inconformidad de los Partidos Políticos o de sus simpatizantes, bien podría solucionarse de manera pacífica y a través de los instrumentos que la legislación electoral en sí pone a su alcance, como son, por una parte, los recursos y nulidades que establece nuestro actual Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por otra parte, el Código Penal de aplicación Federal, porque tanto uno como otro instrumento legal traerían aparejada la nulidad de los resultados y con ello la caída de quien ha usurpado un cargo que no le otorgó el pueblo.

Debemos concientizar a la gente acerca de que es la titular de la soberanía, entendida ésta como la facultad de autodeterminarse, esto es, que los poderes públicos demandan de la voluntad popular y se instruyen para su beneficio esto es necesario que el pueblo lo conozca y de esta manera pase de la actitud abstencionista producto de un viejo letargo, a la participación activa y creciente, con la plena convicción de que el país sería gobernado por el pueblo a través del voto. Tal participación popular ya la experimentamos a raíz de los sismos de mil novecientos noventa y cinco, cuando poco después de una inquietante alarma general,

la población del Distrito Federal ( que es la mayor del mundo concentrada en una sola ciudad ) se volcó materialmente a las calles, ante la insuficiencia en el auxilio que prestaban las autoridades, para dar ayuda a los sectores más -- afectados por los terremotos, y de esta manera se puede --- constatar que el pueblo unido puede establecer diversos --- patrones de conducta que constituyan vivos ejemplos de la - Democracia, y esta participación debe necesariamente traslarse al campo de las elecciones, que es donde se ejerce la soberanía popular, garantizada ahora con diversos tipos de delictivos cuya punibilidad representa un avance sólido en el camino hacia la Democracia.

**5.3.- ANALISIS POLITICO.-** Como lo hemos venido -- afirmando la inclusión de los llamados Delitos Electorales en el Código Penal, vino a establecer una clara diferenciación entre aquellas conductas que atentan contra la organización social y política del país ( delitos políticos ) y - aquellas que alteren o pretendan alterar la expresión de la voluntad popular en el ejercicio de la democracia en su --- acto más representativo: el sufragio.

Dicha reforma representa una madura decisión política de nuestro Primer Mandatario, tendiente a separar con gran acierto las conductas que sin ser un delito en el sentido estricto de la palabra, sí reportan una afectación al proceso electoral pero no merecen ser sancionadas por el -- Código Penal, sino únicamente en los términos que establece nuestro actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte agrega a nuestro Código Penal una serie de preceptos que elevan a rango de delito otras conductas que también son lesivas a la legalidad y transparencia de todo el proceso electoral, pero que atento al peligro que representan, son sancionadas ya no administrativamente, sino con penas y medidas de seguridad que van desde \_

la suspensión de derechos políticos hasta la privación de -  
la libertad según el caso concreto.

La viabilidad de los delitos electorales en orden a su punibilidad, constituye sin duda un paso firme y decidido hacia la democracia, porque coadyuva a devolver al pueblo de México la confianza en sus instituciones al asegurar de variadas formas, que la persona que ha elegido a través de su voto, sea quien desempeñe el cargo correspondiente, representando así los intereses de esa colectividad que ha hecho posible su acceso al Poder Público.

Ahora bien, al establecer sanciones para determinadas conductas que lesionan la voluntad popular y con ello la legalidad y libertad en el proceso electoral, no solamente persigue castigar a quien realice alguna de dichas conductas, sino que busca reprimir su incidencia frente a la amenaza de una pena.

Como una decisión política fundamental encontramos que la creación de los delitos electorales tiende a tutelar tres bienes jurídicos, a saber: la libertad del sufragio, la honestidad o transparencia en el proceso electoral, y la sinceridad del sufragio universal.



## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** La creación del Título Vigésimo Cuarto del Código Penal, constituye un profundo avance en el camino hacia la Democracia, porque al garantizar la legalidad del proceso electoral, permite una mayor participación ciudadana, así como de los distintos Partidos Políticos y sus candidatos.

**SEGUNDA.-** En términos jurídicos, la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a la par del Título Vigésimo Cuarto del Código Penal, representa un gran acierto del Gobierno del Presidente Salinas de Gortari, porque viene a establecer una clara distinción entre los preceptos del derecho electoral y los del derecho penal electoral, señalando penas y medidas de seguridad para aquellas personas que, durante el proceso electoral, realicen conductas constitutivas de delito, en tanto que con profundo respeto a las autoridades del Instituto Federal Electoral, permite que se sancione administrativamente aquellas irregularidades o violaciones en que incurran los Partidos Políticos o sus miembros.

**TERCERA.-** Los delitos electorales atentan seriamente contra la legalidad y transparencia que necesariamente debe ocurrir en el proceso electoral, de ahí que es impostergable la creación de un programa de prevención y vigilancia para evitar que se cometa esa clase de delitos que incluso dañan la Soberanía Popular.

**CUARTA.-** El abstencionismo es el peor enemigo de la Democracia, ya que cuando un poder no se ejerce, se pierde; de ese modo, cuando el Pueblo no expresa su voluntad política mediante el voto, cede paulatinamente su Soberanía. Sin embargo, la tipificación de los delitos electorales, que aseguran la libertad y el respeto al sufragio, representa un eficaz instrumento que, con la debida difusión, puede coadyuvar a erradicar ese mal lamentable tan arraigado en nuestro País.

**QUINTA.-** La Secretaría de Gobernación debe instruir mecanismos de vigilancia, no solamente para preservar el desarrollo de la jornada electoral, sino para evitar a toda costa que se induzca o ejerza presión sobre el electorado para que emita su voto en determinado sentido, principalmente tratándose de Ministros de Cultos Religiosos y de servidores públicos que tengan bajo su mando a un número considerable de empleados; vigilancia que deberá ejercer dicha Secretaría con absoluto respeto a la dignidad y los derechos de las Instituciones.

**SEXTA.-** Resulta imperativo publicitar las sanciones establecidas para los delitos electorales, pues recordemos que la pena es ejemplar sólo cuando se conoce previamente.

**SEPTIMA.-** Los jueces penales deben dar aviso de inmediato al Registro Nacional de Electores, sobre las resoluciones que pronuncien y que lleven implícita la suspensión de derechos políticos, de tal modo que el Padrón Electoral se depure constantemente, evitando de esa manera que puedan votar aquellas personas que no tengan derecho a hacerlo.

**OCTAVA.-** Debe modificarse la fracción III del artículo 407 del Código Penal, a fin de que se suprima la frase: "... sin perjuicio de las penas que correspondan por el delito de peculado..."; cuenta habida que el precepto en cuestión precisamente comprende la sanción a imponer para quien cometa lo que denominamos como " Peculado Electoral " y con la actual redacción se recalifica una misma conducta, lo que transgrede el principio " non bis in idem " que recoge el artículo 23 Constitucional.

**NOVENA.-** El incremento de la pena aplicable para los delitos electorales, cuando el sujeto activo sea un extranjero, pugna con la garantía de igualdad ante la ley a -

que se refieren los artículos 1º y 33 de la Ley Fundamental del País.

DECIMA.- La suspensión de derechos políticos prevista en el artículo 402 del Código Penal, está en franca oposición al artículo 38 Constitucional, respecto a su duración, por lo que debe reformarse la Ley Secundaria para eliminar la inconstitucionalidad con que se encuentra viciada.

DECIMA PRIMERA.- Conforme a la actual redacción del Título Vigésimo Cuarto del Código Penal, la suspensión de los derechos políticos se decretará solamente cuando se dicte sentencia condenatoria, por lo que la persona que ha infringido la Ley Penal al cometer un delito electoral, puede continuar en pleno ejercicio de sus derechos políticos, dado que la suspensión de éstos se determina únicamente cuando se instruye proceso por delito que merezca pena corporal, lo que resulta incongruente. Por tal motivo se sugiere una modificación al texto vigente del artículo 38 Constitucional, a fin de que la suspensión de derechos políticos se decrete en todos los casos en que a una persona se le instruya proceso, ya sea que el delito tenga o no señalada pena de prisión.

DECIMA SEGUNDA.- En nuestro concepto y toda vez que nuestro País está organizado en un régimen de Democracia representativa, debe reformarse el Pacto Federal, de modo que el voto popular sea una obligación ineludible para todos los ciudadanos de la República, ya que debido a la doble connotación que tiene en la actualidad, muchas personas se abstienen de votar, cediendo así a otros el poder de decisión para elegir a los gobernantes. No obstante la suspensión de Derechos que la Constitución nombra en su artículo 36 establece como sanción por el incumplimiento injustificado de las obligaciones de los ciudadanos.

## **BIBLIOGRAFIA**

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CARRANCA Y TRUJILLO, RAUL.

" DERECHO PENAL MEXICANO " PARTE GENERAL.

EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO D.F.

DECIMA SEXTA EDICION, 1988.

CARRANCA Y RIVAS, RAUL y CARRANCA Y TRUJILLO, RAUL.

" CODIGO PENAL ANOTADO "

EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, D.F.

DECIMA SEXTA EDICION, 1991.

CASTELLANOS TENA, FERNANDO.

" LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL "

EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, D.F.

OCTAVA EDICION, 1974.

CUELLO CALON, EUGENIO.

" DERECHO PENAL " PARTE GENERAL, TOMO I

BOSCH, CASA EDITORIAL BERCELONA, ESPAÑA.

DECIMA OCTAVA EDICION, 1980.

GONZALEZ DE LA VEGA, RENE.

" DERECHO PENAL ELECTORAL "

EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, D.F.

SEGUNDA EDICION, 1991.

JIMENEZ DE ASUA, LUIS.

" TRATADO DE DERECHO PENAL "

EDITORIAL LOSADA, S.A. BUENOS AIRES, ARGENTINA.

SEGUNDA EDICION, 1964.

JIMENEZ DE ASUA, LUIS.

" LA LEY Y EL DELITO "

EDITORIAL SUDAMERICANA, S.A. BUENOS AIRES, ARGENTINA

TERCERA EDICION, 1989.

RUIZ FUNES, MARIANO.

" EVOLUCION DEL DELITO POLITICO "

EDITORIAL HERMES, S.A. MEXICO, D.F.

PRIMERA EDICION, 1952.

SOTO PEREZ, RICARDO.

" NOCIONES DE DERECHO POSITIVO MEXICANO "

EDITORIAL ESFINGE, S.A. MEXICO, D.F.

TERCERA EDICION, 1981.

VILLALOBOS, IGNACIO.

" DERECHO PENAL MEXICANO "

EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, D.F.

SEGUNDA EDICION, 1960.

ZAFFARONI, EUGENIO RAUL.

" MANUAL DE DERECHO PENAL " PARTE GENERAL.

EDITORIAL CARDENAS, EDIT. Y DIST.

BUENOS AIRES, ARGENTINA.

CUARTA EDICION, 1986.

## DICCIONARIOS

" GRAN DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DURVAN "  
EDITORIAL DURVAN, S.A. MADRID, ESPAÑA.  
PRIMERA REIMPRESION, 1979.

" DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO " TOMO P-Z  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM.  
EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, D.F.  
SEGUNDA EDICION REVISADA Y AUMENTADA, 1988.

" DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO "  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM.  
EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, D.F.  
TERCERA EDICION, 1991.

" ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA " TOMO XXV  
EDITORIAL BIBLIOGRAFICA ARGENTINA, S. R. L.  
BUENOS AIRES, ARGENTINA. 1968.



**LEGISLACION**

**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**  
**EDITORIAL TRILLAS MEXICO, D.F.**  
**NOVENA EDICION, 1992.**

**CODIGO FEDERAL ELECTORAL**  
**EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, D.F.**  
**TERCERA EDICION, 1989.**

**CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS**  
**ELECTORALES.**  
**GRUPO EDITORIAL, S.A. MEXICO, D.F.**  
**SEGUNDA EDICION, 1991.**

**CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA**  
**COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.**  
**EDICIONES ANDRADE, S.A. DE C.V. MEXICO, D.F.**  
**SEPTIMA EDICION, 1990.**