

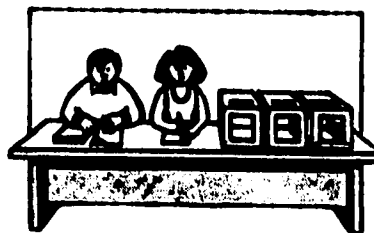
101
Leg.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL ILICITO ELECTORAL"



TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

JULIO CESAR BENAVIDES MUÑOZ



CIUDAD UNIVERSITARIA 1995

**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES**

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

A DIOS

Por seguir dandome razones de superación.

**A MIS PADRES:
ARTURO Y BEATRIZ.**

Acreeedores generosos de mi formación y detentadores de mi amor.

**A MIS HERMANOS
ARTURO, MARINA, GILBERTO**

Por el apoyo que siempre me han brindado.

AL LIC. ROBERTO VILLALOBOS GALLARDO.

Con agradecimiento por su valiosa asesoría y directrices.

A LA FACULTAD DE DERECHO

Por ser el motivo de mi orgullo de ser universitario.

A MIS PROFESORES

Con admiración y respeto.

A MIS FAMILIARES
Con agradecimiento y afecto

A MIS COMPADRES
Por dejarme saber que cuento con ellos.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS
A todos ustedes gracias

INDICE

| | |
|---|----------|
| INTRODUCCION..... | 1 |
| CAPITULO I | |
| ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL DELITO ELECTORAL | |
| 1.1- LA LUCHA DE INDEPENDENCIA | 4 |
| 1.2- LA NUEVA REPUBLICA | 5 |
| 1.3- LA EPOCA DE SANTA ANNA | 6 |
| 1.4- EL TIEMPO DE JUAREZ | 8 |
| 1.5- EL PORFIRISMO | 11 |
| 1.6- LA REVOLUCION MEXICANA | 12 |
| 1.7- EL MEXICO MODERNO | 20 |
| CAPITULO II | |
| NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILICITO ELECTORAL | |
| GENERALIDADES..... | 27 |
| 1.CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (SELECCION DE ARTICULOS)..... | 27 |
| 2. CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL (TITULO VIGESIMOCUARTO) | 34 |
| 3. ACUERDO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORALACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE DISPONE QUE | |

INDICE

| | |
|---|----|
| EL PRESIDENTE DEL PROPIO CUERPO COLEGIADO PROMUEVA ANTE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA LA CREACION DE UNA FISCALIA ESPECIAL DE DELITOS ELECTORALES (D.O.F. 23 DE MARZO DE 1994) | 39 |
| 4. NORMATIVIDAD DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA | |
| A) LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA (SELECCION DE ARTICULOS) | 40 |
| B) DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. (PUBLICADO EL 19 DE JULIO 1994) | 44 |
| C) ACUERDO DE COLABORACION QUE CELEBRAN LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y LAS PROCURADURIAS GENERALES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS, PARA FACILITAR LA ATENCION DE LOS ASUNTOS QUE SE ORIGINEN EN DENUNCIAS DE DELITOS ELECTORALES (23 DE MARZO DE 1994) | 47 |

CAPITULO III ESTUDIO DEL ILICITO ELECTORAL

1. ELEMENTOS OBJETIVOS DEL ILICITO

| | |
|---------------------------------------|----|
| A) EL BIEN JURIDICO TUTELADO | 51 |
| B) EL SUJETO ACTIVO DEL ILICITO | 52 |
| C) EL SUJETO PASIVO DEL ILICITO | 54 |
| D) LA CONDUCTA | 56 |
| E) EL OBJETO MATERIAL | 57 |
| F) LOS MEDIOS UTILIZADOS | 58 |

INDICE

| | |
|---|----|
| G) CIRCUNSTANCIAS DE LUGAR, MODO, TIEMPO | 58 |
| 2. ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL ILICITO. | |
| A) GENERALIDADES | 59 |
| B) EL DOLO EN EL ILICITO ELECTORAL | 60 |
| C) ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL INJUSTO O ESPECIFICOS | 62 |
| 3. CAUSAS DE JUSTIFICACION DEL ILICITO ELECTORAL | 63 |
| 4. LA DUALIDAD DE EFECTOS EN EL ILICITO ELECTORAL | 64 |

CAPITULO IV DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR

| | |
|---|-----|
| 1. GENERALIDADES..... | 69 |
| 2. DELITOS ELECTORALES COMETIDOS POR MINISTROS DE CULTOS RELIGIOSOS | 70 |
| 3. DELITOS ELECTORALES COMETIDOS POR FUNCIONARIOS ELECTORALES | 74 |
| 4. DELITOS ELECTORALES COMETIDOS POR FUNCIONARIOS PARTIDISTAS | 81 |
| 5. DELITOS ELECTORALES COMETIDOS POR SERVIDORES PUBLICOS | 87 |
| 6 DELITOS ELECTORALES COMETIDOS POR CANDIDATOS ELECTOS | 92 |
| 7. DELITOS ELECTORALES COMETIDOS POR CUALQUIER PERSONA | 94 |
| 8. DELITOS ELECTORALES EN MATERIA DE REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS | 100 |

INDICE

CAPITULO V

AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS DELITOS ELECTORALES

| | |
|---|------------|
| FISCALIA ESPECIAL PARA LA ATENCION DE DELITOS ELECTORALES | 105 |
| A) AREA DE RECEPCION DE DOCUMENTOS | 107 |
| B) AREA DE AVERIGUACIONES PREVIAS | 109 |
| C) AREA DE CONTROL DE PROCESOS | 111 |
| D) AREA DE ASUNTOS JURIDICOS | 112 |
| E) AREA DE JUICIOS DE AMPARO Y OTROS PROCEDIMIENTOS | 112 |
| F) OBLIGACIONES DE LA FISCALIA ESPECIAL | 113 |
| G) RESULTADOS OBTENIDOS POR LA "FEPAD" DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1994 | 114 |
| CONCLUSIONES Y PROPUESTAS | 115 |
| BIBLIOGRAFIA | |

INTRODUCCION

El Estado Nacional Mexicano estatuye en la Constitución de 1917, que el pueblo es el soberano, por eso declara en su artículo 39 que la soberanía nacional reside en el pueblo, y que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para el beneficio del mismo, de ahí que tenga el derecho inalienable de alterar o modificar la forma gubernamental en todo tiempo. De ésta manera, el Constituyente Queretano reivindicó el poder político en beneficio del pueblo mexicano. En cuanto a la forma gubernamental del Estado mexicano, la misma Constitución estipula que por voluntad nacional, este se declara Federal y se constituye en Gobierno Republicano, Representativo y Democrático.

Entendidos de esta manera estos conceptos, es como podemos dar cabida a una rama del Derecho al que podemos denominar: Derecho Electoral, por virtud del cual podemos abordar todas aquellas circunstancias relacionadas con el sufragio, que constituye precisamente, ese Derecho inalienable, por virtud del cual el pueblo Mexicano puede decidir la forma de gobierno que mejor le acomode y es también por esta razón, que es supina la importancia que debe darse a la defensa de ese derecho de decisión.

El presente estudio, tiene por objetivo, aportar en la medida de las posibilidades, elementos necesarios para fortalecer el régimen democrático en el contexto del proceso electoral federal, mediante la propagación del insumo básico de todo conocimiento: la información.

Obviamente resultaría temerario e incluso absurdo querer abarcar todos los ámbitos del Derecho Electoral, por lo mismo, deseo dejar constancia de que el presente análisis sólo será dirigido hacia un tópico, que a juicio de un servidor es sumamente importante y que reclama atención, para ofrecer a cambio mayor claridad y certeza en la impartición de justicia relacionada con lo electoral y al cual podríamos denominar como "El ilícito electoral".

Merced de la triste constatación de que la población en general, desconocemos la existencia de estos llamados delitos electorales, es que se hace necesario el análisis de los mismos, donde descubriremos, que lejos de ser una figura novedosa dentro de la Legislación Mexicana, constituyen una importantísima parte en las Legislaciones que han acompañado al pueblo mexicano a lo largo del devenir patrio y de igual manera descubriremos que durante nuestro largo proceso legislativo en materia electoral los delitos electorales y las faltas administrativas se han comportado como un buen matrimonio. En algunas épocas, tomados de la

mano, aparecen en la misma legislación, después se separan y siguen vidas independientes, como es el caso en esta época.

Es por ello que en el primer capítulo del presente trabajo, que he denominado, antecedentes legislativos del ilícito electoral, haremos un somero análisis de las conductas que el legislador ha considerado contrarias a derecho, a través de diversas épocas históricas, tales como la lucha de independencia, la nueva República, la época de Santa Anna, el tiempo de Juárez, el Porfiriato, la Revolución Mexicana y obviamente el México Moderno. En la elaboración de este capítulo, se recurrió a la aplicación del método histórico.

De igual forma en el segundo capítulo de este trabajo señalaremos el marco jurídico de los delitos electorales, es decir, abordaremos todas en todas aquellas normas jurídicas que tengan relación substancial con el ilícito electoral y que por supuesto se encuentran vigentes hoy en día. Cabe señalar, que en la elaboración de este capítulo se utilizó el método jurídico.

En el tercer capítulo se hará un somero estudio dogmático del ilícito que nos ocupa, determinando los elementos objetivos y subjetivos que intervienen en el mismo. En éste capítulo, se aplicó el método jurídico y sociológico.

En el cuarto capítulo del presente trabajo, estaremos en aptitud de introducirnos a analizar en forma particular, cada uno de los delitos electorales que contempla el código penal vigente en el fuero federal para toda la República y en el fuero común para el Distrito Federal en su título vigésimocuarto. En la elaboración de este capítulo se requirió del método sociológico y jurídico.

No estaría completo este estudio sin hacer la correspondiente acotación referente a la autoridad competente para conocer de estos delitos electorales, dejando constancia de que en virtud de tratarse de un delito del orden federal, compete a la Procuraduría General de la República a través de la Fiscalía Especial para la atención de los delitos electorales el conocimiento de los mismos. En este último capítulo, se utilizó el método sociológico y jurídico.

En suma, el sistema electoral de un Estado democrático debe garantizar, como elemento nuclear del mismo, la libre expresión de la soberanía popular, y esta libertad genérica se rodea, hoy en día, de otro conjunto de libertades encaminadas a salvaguardar la opción entre diversos términos de una alternativa verdaderamente plural. A hacer efectiva dicha pluralidad y su fecunda concurrencia en la conquista del electorado se dirigen un conjunto de previsiones de muy diversa naturaleza, en la que es preciso incluir la tipificación de un conjunto de conductas atentatorias

contra la libertad y secreto del voto, contra la libre opción entre una u otra candidatura por parte del elector, y en definitiva, contra la pureza de los comicios.

Es por ello que la justicia electoral, lejos de considerarse como una utopía más en el juego político, debe ser reconocida, y aún más, defendida hasta las últimas consecuencias, si es que deseamos vivir en un país donde se pueda hablar sin ironía alguna de un: **REGIMEN DEMOCRATICO.**

En México, como en muchos otros mas países, se vislumbran dos caminos similares en cuanto a su finalidad, pero sumamente divergentes en cuanto a su procedimiento: el legal y el virulento. Como universitario, y mas aún, como estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, no me corresponde proponer el segundo camino, sino pugnar en todo momento por el fortalecimiento del primero, partiendo de defender sus aciertos, y señalando, en forma de crítica razonada, sus deficiencias, proponiendo los posibles caminos a seguir para su correspondiente subsanación.

CAPITULO I

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL DELITO ELECTORAL

1.1 LA LUCHA DE INDEPENDENCIA

El primer ordenamiento jurídico que abordó aspectos electorales en México, lo encontramos en la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz, el 19 de marzo de 1812. No obstante que la misma, abarcó con detalle, generosidad y holgura el tema electoral, no previno infracciones penales, es por ello, que el primer antecedente legislativo del ilícito penal, lo encontramos hasta la primera Ley electoral propiamente mexicana, la cual fue la Constitución de Apaztzingán (Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana) del 22 de Octubre de 1812. En este documento primigenio se acentó en el artículo sexto, la primera norma comicial mexicana, al establecer 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." De igual forma este documento de Morelos, nos brinda la primera norma de Derecho Penal Electoral al establecer en su artículo décimo que: "Si el atentado contra la Soberanía del pueblo se cometiere por algún individuo, corporación o ciudad, se castigará por la autoridad pública, como delito que lesa la nación." De acuerdo con esta Constitución, el proceso electoral se desarrollaba en tres fases: juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia. Se vislumbraba desde entonces lo que hoy en día constituyen los distritos y secciones electorales. No existía el padrón electoral, ni organismos que regularan el proceso electoral, y por ende se desconocía quiénes podían votar. Las mesas directivas de casilla mostraban ya sus elementos básicos, pudiendo decidir *in actu* cuando existía duda si un ciudadano podía votar.

Hubo, durante la época de la Lucha de Independencia y hasta su culminación, variados ordenamientos que de una u otra manera abordaron aspectos electorales, como el relativo a la "Formación de los Ayuntamientos Constitucionales", dado el 23 de mayo de 1812; o las "Reglas para la Formación de los Ayuntamientos Constitucionales", del 10 de julio de 1812; las "Aclaraciones de la ley del 23 de mayo de 1812 sobre la formación de los Ayuntamientos Constitucionales" del 23 de marzo de 1821; "Convocatoria a Cortes" del 17 de noviembre de 1821, dado por la "Soberana Junta Provisional Gubernativa" del llamado Imperio Mexicano.

El 24 de febrero de 1823, se expide el reglamento provisional político del Imperio mexicano y el 17 de junio del mismo año, la Nación, dueña ya de su destino republicano, expidió

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILÍCITO ELECTORAL."

la Ley de elecciones para la formación del constituyente de 1824, que contenía, con escasa variantes, el mismo procedimiento que las Constituciones de Cádiz y Apatzingán.

1.2 LA NUEVA REPUBLICA

En sentido estricto y visto desde una óptica formal, la República Mexicana nace con los trabajos y documentos de 1824, es decir con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de ese año, aunque es bien sabido que la independencia de México se logró desde 1821.

Sobra manifestar la importancia y trascendencia de este histórico documento, por virtud del cual el Congreso Constituyente decretó que la soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno que mas le convenga, y declara que la Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal.

Esta Constitución de 1824 contempló diversos y muy importantes aspectos relativos a lo electoral pero no contempló en forma específica situaciones que pudiéramos considerar como antecedentes del ilícito electoral, pero a estas normas constitucionales, siguieron otras, de menor jerarquía, en la regulación de las cuestiones electorales y que se hayan inmersas en la época histórica a que hago alusión, entre las que podemos destacar las "Reglas para las elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República", del 12 de julio de 1830.

En su primer artículo, estas reglas señalaron la necesidad de celebrar elecciones primarias y secundarias; en las primeras se designarán electores y en las segundas, éstos elegirán Diputados. Al regularse el procedimiento de las primarias, se estableció en los artículos 46 y 47, lo que nos sirve como antecedente del ilícito electoral, al haberse establecido que: "El que diere o recibiere cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona, será penado de voz activa y pasiva por aquella vez, se le impondrá una multa desde seis hasta cien pesos y no teniendo con qué pagaría sufrirá prisión desde uno hasta tres meses y se publicará todo por algún periódico de la ciudad federal."

El segundo de los preceptos señalados establecía que: "Para la imposición de estas penas, bastará la declaración de hecho que haga la mayoría de los individuos presentes de la junta electoral, con tal de que éstos no bajen de once."

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILÍCITO ELECTORAL"

Es evidente que la principal preocupación en esta época, en materia de elecciones, la constituía la honestidad de los funcionarios o representantes electorales, según lo refleja la norma jurídico-penal.

1.3 LA EPOCA DE SANTA ANNA

El periodo histórico mexicano comprendido de 1830 a 1855, representó para el pueblo mexicano el cuarto de siglo más complejo y confuso del devenir patrio, al encontrarse bajo la yugo del General Antonio López de Santa Anna quien fue titular del Ejecutivo por un total de once ocasiones. No obstante de haber sido tiempos aciagos, hasta el grado de haberse perdido la mitad del territorio nacional y haber soportado la intervención de 1847, existió una profusa actividad jurídica, especialmente en el aspecto que para efectos de nuestro estudio interesan, es decir, las cuestiones electorales.

El 8 de agosto de 1834, se expidió una circular, por virtud de la cual se buscaba erradicar a los vagos, casas de prostitutas, de juego o de escándalo y sorpresivamente la manera de detectarlos, sería precisamente por medio del empadronamiento electoral. Los primeros, es decir los vagos, serían localizados, si al empadronarlos se descubriera que tuvieran mas de dieciséis años y no tuvieran oficio ni ocupación, remitiéndolos al "Tribunal de vagos", en cuanto a las segundas, se estipulaba que los comisionados de manzanas pasarían al gobierno del Distrito, un informe reservado de las casas de prostitución, de juego o escándalo, y éste lo remitirá a esta Secretaría para acordar las providencias de policía que correspondan. Como se observa, en esta circular relativa al padrón para elección de Diputados de 1834, no se establecieron normas relativas a conductas que atenten contra el sufragio popular, sino mas bien el padrón mismo sirvió como medio de detección de delitos.

Es en 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, donde podemos encontrar antecedentes del ilícito electoral, ya que este cuerpo legal, señalaba las condiciones y procedimientos de las elecciones primarias o de compromisarios, y donde se estipuló que no se daría boleta de elección, a los ciudadanos que tuvieran causa penal pendiente, de igual manera se negaría boleta a quienes hayan incurrido en crimen, por el cual, según las leyes, se pierda la calidad de mexicano y finalmente a los que se les haya dado sentencia judicial que imponga pena infamante.

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILÍCITO ELECTORAL"

También reguló esta ley, lo relativo a las elecciones secundarias, sancionando a los compromisarios que sin causa justificada, faltaren a sus obligaciones electorales. Se previó otra figura penal electoral en el artículo 48 del propio ordenamiento, al establecer que: "Los individuos convencidos en la junta electoral de presentar boleta falsificada o que se haya dado a otro individuo, o de haberse empadronado, o presentarse a votar en otra manzana o sección que no sea la de su vecindad, o haber alterado la regulación justa de los votos, serán arrestados inmediatamente y puestos a disposición del juez competente, para que se les justifique como falsarios"

El artículo 50 señaló que: "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 electoral, 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, tomando conocimiento, imponga..."

Como es de notarse, ya no sólo preocupa al legislador de 1836, la honestidad y probidad con que se manejen los funcionarios electorales, sino que también preocupa ya, la conducta de los electores y el fraude comicial, que sin duda alguna constituyen el germen de lo que hoy en día es nuestro derecho penal electoral.

El 30 de diciembre de 1836, entraron en vigor las "Leyes Constitucionales de la República Mexicana", las cuales reconocieron como derechos del ciudadano el votar para todos los cargos de elección directa y el poder ser votados para los mismos, y en contrapartida, señalaron como obligaciones, concurrir a las elecciones populares y desempeñar los cargos concejiles y populares para que fuese nombrado. Se suspendieron los derechos particulares del ciudadano, entre otras razones, por causa criminal, hasta la sentencia absolutoria y estos derechos se perdían totalmente por sentencia judicial que imponía pena infamante.

De igual forma estas Leyes abordaron en su artículo 66 los delitos en las elecciones, al establecer que: "Las mismas juntas conocerán de las acusaciones que se hicieren contra algunos individuos, por haber usado violencia, cohecho o soborno, para que la elección recaiga en determinadas personas, o de cualquier crimen, cuyo objeto sea quebrantar la presente Ley. La pena que podrá imponerse es la de privación del derecho de votar y ser votado."

Siguieron a estas leyes, las "Bases de Organización Política de la República Mexicana, del 14 de junio de 1843. A la luz de las cuales, el poder público, emitió ordenamientos de índole

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILÍCITO ELECTORAL"

electoral. Estas bases contenían en su título octavo el llamado "Poder Electoral", entendido como una parcela fundamental del ejercicio o manifestación de la soberanía popular.

Una treintena de preceptos se dedican a diseñar un moderno proceso electoral, a través de instituciones comiciales *ad-hoc*, consolidando las experiencias mexicanas en la materia, dándole gran impulso a la figura del colegio electoral, para cimentar uno de los principios básicos de nuestro sistema de poderes actual y que es la autocalificación.

Por cuanto hace a la posible comisión de delitos electorales, el artículo 122 de las mencionadas bases señaló que: "En las elecciones de primer grado luego que la junta electoral se haya instalado en el lugar público designado, el presidente preguntará si alguno tiene que disponer queja sobre cohecho o soborno, para que la elección recaiga en determinada persona, habiéndola, se hará pública justificación verbal en el acto. Resultando cierta la acusación, serán privados los reos del voto activo y pasivo; esta misma pena sufrirán los calumniadores, y de este juicio no habrá recurso.

Durante este lapso histórico a que hacemos alusión, estuvieron en vigor las siguientes disposiciones que de una u otra manera abordaron aspectos electorales, pero que no aportaron elementos que pudieran servirnos como antecedentes del ilícito electoral: "Decreto que declara vigente la Constitución de 1824" (de 1846), "Ley sobre la elección de poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación" de 1847, "Elecciones de los Supremos poderes" de 1849, y el "Plan de Ayutla" de 1854.

1.4 EL TIEMPO DE JUAREZ

La primera ocasión que aparecen sistemáticamente tratados los delitos electorales coincide con el primer momento histórico de la codificación penal federal que se inicia con el Código Penal de 1871, conocido con los nombres de "Código Martínez de Castro" o "Código Juárez", que se expide bajo el régimen del gobierno de Benito Juárez después del triunfo del Partido Liberal contra la Intervención Francesa, y que entró en vigor el primero de abril de 1872, este ordenamiento de orientación clásica, fue influenciado como es sabido por el Código Penal Español de 1870.

El Código definía en un título especial a los llamados "Delitos cometidos por los ciudadanos en las elecciones", imponía una serie de sanciones en algunos casos alternativas que después se podían convertir en conjuntas. Establecía penas privativas de libertad o multas o

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILÍCITO ELECTORAL"

ambas, a juicio del juez, a una serie de conductas que se atribuían básicamente a dos sujetos activos. Desde el punto de vista individual, al ciudadano considerado como elector y a los funcionarios públicos, a los que además de las penas señaladas, se les podía sancionar con la suspensión de sus derechos.

En los artículos del 956 al 965, estableció un catálogo de delitos en materia electoral, los sujetos activos y desde luego las sanciones que a ellos correspondían. El texto de dichas disposiciones era el siguiente:

TITULO DECIMO ATENTADOS CONTRA LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES CAPITULO I DELITOS COMETIDOS EN LAS ELECCIONES POPULARES

ART. 956.- El encargado de expedir las boletas que de una a quien no esté ni deba estar empadronado en la sección, y el empadronador que, a sabiendas empadrona a personas que no deba o supuestas; serán castigados con la pena de tres a seis meses de reclusión y multa de 25 a 500 pesos.

ART. 957.- Siempre que no se hagan en público y en las mismas casillas electorales los actos de instalar las mesas, extender las actas, firmarlas, y expedir las credenciales a los electores, se impondrá a los culpables una multa de 10 a 100 pesos.

ART. 958.- El que en una elección compre o venda un voto, será condenado a pagar una multa del quintuplo de lo que diere o prometiére, o de lo que se le prometa o reciba.

ART. 959.- El que a sabiendas presente una boleta falsa, o como suya una ajena, o vote sabiendo que no tiene derecho de hacerlo, sufrirá de uno a tres meses de reclusión y pagará una multa de veinte a cien pesos.

ART. 960.- Se castigará con reclusión de uno a seis meses y multa de 25 a 300 pesos:

I. Al que por medio de la astucia o el engaño, quite a un votante o aun elector su boleta o su cédula, y las sustituya con otras;

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILÍCITO ELECTORAL"

II. Al que abusando de la ignorancia de algún votante que no sepa leer, asiente en la boleta o cédula de éste, el nombre de una persona diversa de la que le designe;

III. Al que en un Colegio Electoral, vote por un elector ausente, tomando su nombre.

ART. 961.- Serán castigados con la pena de un mes a un año de reclusión y multa de 20 a 500 pesos:

I. Los que por medio de tumulto, motín o asonada, o de violencia física o moral, obliguen a un votante a dar o negar su voto a persona determinada, o impidan que uno o más ciudadanos den libremente su voto;

II. Los que tumultuariamente o por medio de violencia física o moral impidan que se instalen las mesas de las casillas, o lancen de ellas o de los Colegios Electorales a los individuos que formen aquellos o éstos.

ART. 962.- Se impondrán seis meses de reclusión y multa de 30 a 600 pesos:

I. Al que, estando encargado de una elección pública, de formar el cómputo de votos en una elección y sustraiga, suplante o falsifique alguna boleta o cédula:

II. Al que estando encargado de leer los nombres de los elegidos, proclame otros diversos de los inscritos por los votantes;

III. Al que falsifique, sustraiga o suplante las actas, las listas de escrutinio o cualquier otra pieza de un expediente de elección, si no fuera individuo de la mesa o de la junta electoral. Si lo fuere, se le impondrá un año de reclusión y multa de 50 a 1,000 pesos.

ART. 963.- Todo elector que, sin causa justificada y comprobada deje de concurrir a una elección secundaria, o se separe antes de que ésta termine, quedará suspenso en los derechos de ciudadano por un año, y sufrirá una multa de 10 a 100 pesos.

Pero si además concurre a otro Colegio Electoral y legalmente formado, se triplicará la pena.

ART. 964.- Los delincuentes de que se habla en los artículos 958, 959 y en el 960, quedarán privados de voto activo y pasivo en la elección en que delincan.

Los comprendidos en el artículo 956, en la fracción primera del 961 y en el 962, quedarán suspensos por tres años del voto activo y pasivo en toda elección pública.

Además, se impondrá la pena de privación de empleo, si el delito lo cometiere un funcionario público, abusando de sus funciones.

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILÍCITO ELECTORAL"

ART. 965.- Cualquier otro fraude que se cometa en una elección, y que no esté especificado en este capítulo, se castigará con multa de 5 a 500 pesos, con reclusión de tres días a tres meses, o con ambas penas, según las circunstancias. (Suprimido por el proyecto de reformas al Código Penal de 1871)

A pesar de que se trata de una legislación que estuvo en vigor hace más de un siglo, algunas de las conductas delictivas resultan significativamente semejantes y parecidas a las del Código vigente, tal es el caso de lo preceptuado en el artículo 959 que sanciona a quien "vote sabiendo que no tiene derecho de hacerlo", que es una fórmula casi exactamente igual a la contemplada por la fracción I del artículo 403 de nuestro Código Penal actual.

Del análisis de las disposiciones de este ordenamiento legal, se puede señalar que:

PRIMERO: Los sujetos susceptibles de la comisión de los delitos lo eran los sujetos individualmente considerados, los funcionarios electorales y los funcionarios públicos

SEGUNDO: Se establecieron sanciones tanto pecuniarias como de privación de la libertad por la comisión de los delitos señalados.

TERCERO: Se contemplaba la suspensión en los derechos del ciudadano y se establecía igualmente la privación del voto activo y pasivo para los ciudadanos en la elección en que hubieren delinquido.

CUARTO: Se sancionaba con privación del empleo, para el caso de que el ilícito lo hubiere cometido un funcionario público.

QUINTO: En todos los casos la sanción privativa de la libertad era relativamente leve, pues la máxima era de un año de reclusión.

1.5 EL PORFIRISMO

Tras momentos virulentos, surgió en el escenario político nacional, la figura de Porfirio Díaz, que con dictadura férrea, dió claros tintes cesaristas de "más administración y menos política", dando evidentemente, matices a nuestro Derecho electoral, aplicando el aspecto penal, sólo a sus opositores.

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILICITO ELECTORAL"

El primer documento que podemos analizar de esta época fue la "Convocatoria al Pueblo Mexicano para que elija Presidente de la República, Diputados al Congreso de la Unión, Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia", que se expidió el 23 de diciembre de 1876. Se fundamenta esta convocatoria en el Plan de Tuxtepec, de Porfirio Díaz, incluyendo sus reformas de Palo Blanco y se prevé que el proceso electoral respectivo se regiría por lo dispuesto en la Ley electoral de 1857 y sus reformas de 1872.

Limitó el voto pasivo a quienes hubieren declarado reelecto, a Don Sebastián Lerdo de Tejada, por haber falseado así el voto político, lo que significó el claro matiz convulso del acceso al poder, de Porfirio Díaz.

Hace alusión en cuanto a estas limitaciones al voto, al fraude electoral, y se indica que no podrán ser electos los que contribuyeron directamente a la falsificación electoral durante la administración anterior, apoyándola como autoridades o funcionarios, falsificando expedientes electorales, o ejerciendo cualesquiera otros actos que hayan dado por resultado esa falsificación. En general, esta Convocatoria, negó el voto activo o pasivo a los que al tiempo de verificarse las elecciones, permanecieron rebeldes al gobierno, con lo que desde entonces, el porfirismo enseñaba sus armas.

La primera Ley Electoral del siglo xx, la expide el Presidente Díaz, el 18 de diciembre de 1901. Se refirió en primer término, a la Renovación de los Poderes Federales, señalando curiosa e hipócritamente, que para tal efecto, habría elecciones ordinarias cada dos años. Pero lo curioso es observar que en esta Ley Porfiriana desaparecen, aspectos de derecho penal electoral.

1.6 LA REVOLUCION MEXICANA

En este período histórico de nuestra Nación, encontramos la incorporación cabal del pueblo, como auténtico soberano, a las decisiones nacionales. En el mismo, diversos ordenamientos abordaron aspectos de derecho penal electoral, de los que podemos destacar la "Ley Electoral" del 19 de diciembre de 1911, durante la presidencia de Francisco I. Madero. Por cuanto hace a la ilicitud o vicios en las elecciones, la Ley dedicó su capítulo VII a la nulidad de las elecciones secundarias. Otorgó el derecho de reclamación de la nulidad a todo ciudadano empadronado. Las causas de nulidad legal, las señaló el artículo 12 :

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILÍCITO ELECTORAL"

"Son causa de nulidad de una elección:

I. Estar el electo comprendido en alguna prohibición establecida por la Constitución Federal o por esta Ley, o que carezca de algún requisito legal. El desempeño de un cargo de elección popular, fuera del lugar de residencia, no hace perder el requisito de la vecindad para los efectos electorales, cualquiera que sea la duración de la ausencia;

II. Haber ejercido violencia sobre los colegios municipales, la autoridad o los particulares armados, siempre que mediante esta causa la persona electa haya obtenido la pluralidad en su favor;

III. Haber mediado cohecho, soborno o amenazas graves de una autoridad, en las condiciones de la fracción anterior;

IV. Error sobre la persona elegida, salvo que el error sólo fuere sobre el nombre, en el cual caso se enmendará en la casilla electoral o en el colegio municipal, sin necesidad de convocar a los electores;

V. Haber mediado error o fraude en la computación de los votos, en las mismas condiciones de la fracción II;

VI. Que el nombramiento de presidente, de secretario o de escrutadores, se haya hecho en los colegios municipales con infracción de esta ley;

VII. No haber permitido de hecho, a los representantes de los partidos políticos, ejercer su encargo en los colegios municipales."

Pero acotó los alcances de la nulidad, como mejora sustancial, en relación a los ordenamientos precedentes, al señalar que la nulidad de que se habla en este artículo no afecta a toda la elección, sino simplemente a los votos que estuvieren viciados.

El 20 de Septiembre de 1916, Venustiano Carranza emitió la Ley electoral. Por cuanto hace al derecho penal electoral, esta Ley introdujo un par de disposiciones novedosas tales como:

"Ninguna persona de la mesa o de las que estén presentes durante la elección podrá hacer a los ciudadanos votantes indicaciones sobre el sentido en que deban votar, ni entrar en

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILÍCITO ELECTORAL"

consideraciones de ningún género sobre las consecuencias del acto". La infracción de este artículo será castigada con la pena de un mes de reclusión y multa de doscientos a mil pesos.

Sin embargo en sus disposiciones varias, crea una figura penal, sumamente abierta y de muy difícil aplicación al señalar "Las infracciones que en esta Ley y en el Código Penal del Distrito Federal, no tuvieren señalada pena especial, serán castigadas con seis meses a dos años de reclusión y multa de doscientos a mil pesos, o con ambas penas, según la gravedad del hecho.

Es así como llegamos al análisis de la Ley para la elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918. Este ordenamiento es de singular importancia porque estableció todo un catálogo de delitos electorales que estuvo en vigor hasta la Ley Electoral de 1946.

Antes de entrar al estudio de esta Ley, resulta oportuno señalar las circunstancias que le antecedieron y que por lo mismo, la motivaron.

En el proyecto de reformas al Código Penal de 1871, y en su correspondiente exposición de motivos, redactada en virtud del acuerdo de la propia comisión, por su presidente, Lic. D. Miguei S. Macedo, se indica textualmente que:¹

"En la época en que se revisó este capítulo -mayo de 1910-, la República se encontraba en completa calma política, y no había motivo para que se propusieran reformas de sistema, sobre todo cuando la materia es esencialmente política y la Comisión no debía atribuirse función alguna en ese campo, pues su objeto era a todas luces jurídica de modo exclusivo"

La única reforma que la Comisión propuso, se refería al artículo 965, que castiga (cualquier otro fraude que no este especificado en este capítulo), por ser una disposición extremadamente vaga e imprecisa, por no existir en el capítulo definición del fraude y no poderse aplicar la que para el fraude contra la propiedad da el artículo 413, lo cual hace que el artículo pique contra el principio de que las leyes penales deben ser muy precisas y determinar con toda exactitud los hechos punibles, sin dejar a los tribunales la función de declarar según su propio juicio lo que sea de penarse. Tales fueron los motivos que determinaron a la Comisión a proponer que se suprimiera el artículo.

¹ Leyes Penales Mexicanas. - Tomo 2, Instituto Nacional de Ciencias Penales México 1979. - p. 272.

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL IJICITO ELECTORAL"

Fue en el año de 1914, que se robusteció la idea de dotar de mayor fuerza a la legislación electoral, remitiendo a ella las conductas delictivas en la materia, proponiéndose en consecuencia la supresión en el Código Penal, del capítulo correspondiente. Esta preocupación se materializó en la Ley que analizamos, es decir, la Ley para la elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918 que contenía un capítulo XI denominado "Disposiciones Penales" y que a través de los artículos 109 a 123, elaboró un largo e importante catálogo de delitos electorales. Destaca por su riqueza en materia de Derecho Penal Electoral, y puede considerarse como la primera muestra del Derecho Penal Especial de la Revolución.

Esta ley logró sobrevivir tres décadas y no fué sustituida sino hasta la Ley Electoral Federal del siete de enero de 1946 promovida por el presidente Avila Camacho. El contenido del Capítulo mencionado era el siguiente:

CAPITULO XI "DISPOSICIONES PENALES"

ART 109.- Las infracciones de esta ley que no estén penadas por alguna disposición especial de la misma, se sujetarán a lo preceptuado en este capítulo y en su defecto a las disposiciones del Capítulo I, título X, libro III, del Código Penal del Distrito Federal.

ART. 110.- El que estando legalmente obligado no ejecute en el tiempo y de la manera prescrita por la Ley, las operaciones para la revisión de la lista electoral, la confección y publicación de las listas y las notificaciones a ellas relativas, será castigado con una multa de 50 a 500 pesos y reclusión de uno a tres meses; pero si el hecho fuere cometido con dolo, la reclusión será de tres meses a un año y la multa de 100 a 1000 pesos.

ART. 111.- El que sin cumplir con los requisitos prescritos por la Ley inscriba o borre de las listas a un elector, será castigado con una multa de 20 a 200 pesos y reclusión de 15 días a dos meses; si el hecho hubiere sido cometido dolosamente se impondrá al responsable hasta 3 meses de reclusión y una multa de hasta 1000 pesos, más la pena de suspensión de sus derechos políticos de 2 a 5 años.

ART. 112.- Cualquiera que forme una lista electoral en todo o en parte falsa, o altere una lista verdadera u oculte, sustraiga o altere documentos electorales, sufrirá hasta 3 años de

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILICITO ELECTORAL"

reclusión y una multa de 500 a 2000 pesos con suspensión de sus derechos políticos de 3 a 9 años.

ART. 113.- El que por medios fraudulentos obtenga indebidamente para sí mismo o para otro una inscripción en las listas electorales o que se borre a uno o varios electores, será castigado con una multa de 500 pesos y seis meses de reclusión imponiéndose, además, la pena de suspensión de sus derechos políticos de dos a cinco años.

ART. 114.- La simple omisión de una inscripción o de una suspensión en las listas, entraña para aquél que tenga la responsabilidad legal, una multa de 20 a 200 pesos, y si ha habido intención fraudulenta, la pena será de reclusión hasta por tres meses, multa de 200 a 1000 pesos y suspensión de sus derechos políticos de tres a seis años.

ART. 115.- Los funcionarios públicos, cualquiera que sea su categoría, los empleados, agentes o encargados de una administración pública y los militares en servicio activo que abusando de sus funciones, sea directamente, sea por instrucciones dadas a personas colocadas bajo su dependencia jerárquicamente, intenten obtener los sufragios de los electores en favor o en contra de una candidatura determinada o por impulsar a los electores a la abstención, serán castigados con una multa de 200 a 1000 pesos y reclusión de tres meses a un año, según la gravedad de las circunstancias; quedando destituidos del empleo, cargo o comisión que desempeñen, inhabilitados para ejercer otro por el término de 5 años y suspendidos en el ejercicio de sus derechos políticos por el mismo tiempo. Las mismas penas, salvo la de destitución, se aplicarán a los ministros de un culto que intenten obtener los votos de los electores en favor o perjuicio de determinadas candidaturas o impulsarlos a la abstención, sea por alocuciones, por discursos pronunciados en los edificios destinados al culto, o en reuniones de carácter religioso, sea por promesas o amenazas del orden espiritual, o por instrucciones dadas a sus subordinados jerárquicos.

ART. 116.- Los que por su posición social o económica, como hacendados, industriales, comerciantes, tengan bajo su dependencia a electores, a quienes pretendan obligar u obligaren a votar en determinado sentido, serán castigados con multa de 100 a 1000 pesos y reclusión hasta por seis meses y suspensión de sus derechos políticos por el término de cinco años.

ART. 117.- Toda persona que formando parte de una oficina electoral, admita conscientemente a votar a quien no tenga derecho a hacerlo y rehuse admitir a quien lo tiene, será

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILCITO ELECTORAL"

castigada con seis meses de reclusión y multa de hasta mil pesos. En este caso la pena de suspensión de derechos políticos será de cinco años.

ART. 118.- El que por actos u omisiones contrarios a la ley y formando parte de una oficina electoral, haga fraudulentamente imposible el cumplimiento de las operaciones electorales, o cause la nulidad de la elección, o cambie el resultado de ella, o deje de concurrir fraudulentamente en el lugar y día designados o se separe de sus funciones antes de que éstas hubiesen terminado, o se abstenga fraudulentamente sea de proclamar el resultado del escrutinio, sea de remitir los paquetes electorales y demás documentos a la autoridad competente, será castigado con la pena de uno a dos años de reclusión, multa de dos mil pesos y suspensión de los derechos políticos por el término de 10 años. En igualdad de circunstancias, se impondrán las mismas penas a los que no concurren a inscribirse en las listas electorales en los términos que prescribe la presente ley.

ART. 120.- El día de las elecciones ningún elector será reducido a prisión, salvo el caso de infraganti delito

ART. 121.- Ninguna persona podrá hacer propaganda en las casillas electorales, bajo la pena de una multa de 50 a 300 pesos y suspensión de sus derechos políticos por el término de tres años. Si el infractor forma parte de la oficina electoral o tiene algún cargo público, la pena se duplicará, imponiéndose, además, la destitución del empleo.

ART. 122.- Toda autoridad que pretextando delitos o faltas que no se han cometido y por favorecer intereses políticos, redujere a prisión a los propagandistas, candidatos o representantes de un partido o candidato independiente o sus representantes, será castigado con multa de 50 a 1000 pesos y reclusión de un mes a un año. Todo ciudadano que presentare una acusación falsa contra un propagandista, candidato o representante de partido o candidato independiente o sus representantes, con objeto de que éste sea reducido a prisión para favorecer intereses políticos, será castigado con multa de 20 a 500 pesos y reclusión de uno a seis meses, según la gravedad del caso, salvo que el Código Penal señale una pena mayor.

ART. 123.- Será castigada con un año de prisión y multa de cien a quinientos pesos, además de la destitución del cargo y la suspensión del voto activo y pasivo durante cinco años, toda autoridad civil o militar que de cualquier manera impida la reunión de una asamblea, de una manifestación pública o cualquier otro acto de propaganda electoral.

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILÍCITO ELECTORAL"

El análisis de los diversos artículos que integran el capítulo "Disposiciones Penales", que se acaba de transcribir, nos permite delinear los siguientes perfiles fundamentales:

PRIMERO: Se sancionaba a los individuos en lo particular, a los funcionarios públicos, a las autoridades civiles o militares.

SEGUNDO: A los que por su posición social o económica como hacendados, industriales, comerciantes, tenían bajo su dependencia a electores a los que pretendiesen obligar u obligaren a votar en determinado sentido, se les sancionaba.

TERCERO: Se establecían sanciones privativas de libertad que iban desde 15 días hasta dos años y económicas consistentes en multa desde 20 hasta 2000 pesos.

CUARTO: Se contemplaba de manera muy señalada la suspensión de los derechos políticos que podía ser desde dos hasta nueve años.

QUINTO: A los funcionarios públicos se imponía también la sanción de destitución del empleo e inhabilitación para ejercer otro por el término de hasta cinco años.

SEXTO: Se sancionaba con la suspensión de sus derechos políticos hasta por el término de un año al que dejare de votar sin causa justificada o quien no ocurriese a inscribirse en las listas electorales en los términos de la propia ley.

SEPTIMO: Se castigaba con multa de 200 a mil pesos y prisión de 3 meses a 1 año, a los ministros de cultos religiosos que intentasen obtener los votos de los electores en favor o perjuicio de determinadas candidaturas o impulsarlos a la abstención.

OCTAVO. Se imponía como pena la destitución del cargo y suspensión del voto activo y pasivo durante cinco años a toda autoridad civil o militar, que de cualquier modo impidiese la celebración de una asamblea, de una manifestación pública o de cualquier otro acto de propaganda electoral.

Debe quedar claro que durante el período comprendido entre los años de 1918 a 1929, coexistieron dos ordenamientos jurídicos que contemplaban los llamados delitos electorales, ya que por un lado se encontraban las disposiciones a que acabamos hacer referencia, es decir, las disposiciones contempladas en el Capítulo XI de la Ley para la elección de poderes federales del

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILÍCITO ELECTORAL"

2 de julio de 1918; y por el otro lado se encontraban las conductas contempladas en el Código Penal de 1871, que poseían el carácter de supletorias, lo que las condujo a perder eficacia y aplicabilidad, y que por ende, se encontraban destinadas a desaparecer, como efectivamente ocurrió años después al entrar en vigor el Código Penal de 1929 de Almaraz, que no estableció ninguna disposición respecto a los delitos electorales. Al decir de sus autores, este código tuvo su apoyo en la doctrina clásica del Derecho Penal, pero que sin embargo fue de una vigencia efímera (menos de dos años) y del cual podemos considerar lo más destacable, en lo relativo a la individualización de la pena, la introducción del concepto "utilidad diaria" que es retomado por el código penal vigente.

Este Código Penal de 1931, que es el vigente, tampoco contempló disposición alguna relacionada con las conductas punibles en materia electoral, ni se apoyó en alguna escuela en particular, como lo señaló González de la Vega:²

Las orientaciones que normaron los trabajos de la Comisión redactora fueron:

"Ninguna escuela, ni doctrina, ni sistema penal alguno, puede servir para fundar íntegramente la construcción de un código penal. Sólo es posible seguir una tendencia ecléctica y pragmática, o sea, práctica y realizable. La fórmula (no hay delitos, sino delincuentes), debe complementarse así (no hay delincuentes sino hombres). El delito es principalmente un hecho contingente. Sus causas son múltiples, es un resultado de fuerzas antisociales. La pena es un mal necesario."

Es por ello, que la aplicación de una sanción, justifica plenamente el análisis de los delitos en materia penal. Sin pretender de manera alguna adentrarnos en el tema de si la sanción es parte esencial de la norma, debe quedar claramente establecido, que en términos generales ésta establece un deber jurídico y correlativamente también prevé una sanción que garantiza su cumplimiento por parte del obligado. Si la norma no contiene una sanción para su incumplimiento, el Derecho protege imperfectamente el disfrute del interés jurídicamente tutelado y más que predominar una norma imperativa, existirá una mera aspiración, es decir, un proyecto de Derecho.

² González de la Vega, Francisco. Código Penal Comentado. Impresores Unidos, S. de R.L. México, 1939, pág. 30.

1.7 EL MEXICO MODERNO

Durante este período histórico nacional, la legislación electoral vuelve a regular las conductas delictivas en su seno. En esta época estuvieron en vigor entre otras importantes legislaciones las siguientes: Ley Electoral Federal de 1946, la Ley Electoral Federal de 1951, Ley Federal Electoral de 1973, Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 y el Código Federal Electoral de 1987. Todas estas legislaciones electoral contemplaron sendos capítulos dedicados al ilícito electoral.

En los trabajos de la Comisión Especial para la consulta pública sobre la reforma electoral y la concertación entre los partidos políticos nacionales, llevada a cabo los primeros meses de 1989, surgieron dos corrientes, respecto a que si se debían continuar los llamados "Delitos Electorales" en la Legislación Electoral, o merced a una mejor técnica jurídica, deberían ser incorporados al ordenamiento punitivo, es decir, al Código Penal.

Quienes se inclinan por el sistema del Derecho Penal Codificado, consideran que los delitos y sus correspondientes sanciones deben estar inmersos siempre en el Código Penal. Se parte del supuesto de que de esta manera el estudioso, el investigador de un delito en particular, en el mismo cuerpo legislativo puede tener, no sólo el delito, sino además la parte general cuya comprensión y aplicación resulta indispensable.

La tesis contraria, pugna por el establecimiento de delitos especiales, en leyes distintas al código penal, quienes así opinan, consideran que es mucho más fácil consultar la legislación de cualquier materia, cuando el cuerpo de la misma se contiene no sólo la naturaleza intrínseca de ella, sino también los delitos y las sanciones que deban imponerse sin tener que recurrir al código punitivo.

Considero que cualquiera de las dos posiciones que se adopte, es totalmente válida, en virtud de que si por un lado es cierto que resulta de mejor técnica jurídica la inserción de los Delitos Electorales en el Código Penal, también es cierto, que debido a la proliferación de las llamadas Leyes Especiales, debido a la dinámica económica y política que vive el país, pensar que todas ellas fueran incorporadas al código penal, traería como consecuencia la existencia de un código verdaderamente inmanejable por sus dimensiones. De igual manera sería bastante difícil discernir entre las Leyes penales especiales, cuales se incorporarían y cuales no, al código

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILÍCITO ELECTORAL"

penal, debido a la amplitud de las mismas, tales como la: forestal, fiscal, monetaria, salud pública, bienes nacionales, seguros, población, caza, derechos de autor, armas de fuego y explosivos etc.

No obstante lo anterior, la tesis del Derecho Penal Especial, fué la que pareció mas prudente a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, que finalmente convinieron en que con una mejor técnica legislativa se trataran los delitos y las faltas administrativas independientemente, remitiendo al Código Penal los primeros y conservando las segundas en la legislación electoral, fue así como la reforma constitucional se inscribió en tres perfiles o líneas de acción fundamentales:

A) La reforma Constitucional (5 de abril de 1990),

B) La entrada en vigor del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (15 de agosto de 1990)

C) La adición del título Vigésimo Cuarto. Capítulo Único del Libro Segundo al Código Penal denominado "Delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos" (15 de agosto de 1990)

Resulta oportuno establecer, cual era en contenido de este título vigésimocuarto del Código Penal Federal en el año de 1990, en virtud de ser el antecedente inmediato anterior del actual texto en la materia, ya que como sabemos, el Diario oficial de la federación de fecha 25 de marzo de 1994 publicó diversas reformas y adiciones a diversos artículos del mencionado ordenamiento jurídico, en materia de delitos electorales.

ADICION AL CODIGO PENAL DEL TITULO VIGESIMOCUARTO, EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES (D.O.F. 15 DE AGOSTO 1990)

TITULO VIGESIMOCUARTO

DELITOS ELECTORALES Y EN MATERIA DE REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS

ARTICULO 401 - Para los efectos de este artículo se entiende por:

I. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integran los órganos que cumplen funciones públicas electorales.

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILÍCITO ELECTORAL"

II. Funcionarios partidistas, 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; y

III. Documentos públicos electorales, las actas oficiales de instalación de casillas, de los escrutinios y cómputo de las mesas directivas de casilla, la de los cómputos distritales, y en general, los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral.

ARTICULO 402.- Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo, se podrá imponer además de la pena señalada, la suspensión de los derechos políticos de uno a cinco años.

ARTICULO 403.- Se impondrán de diez a cien días multa o prisión de seis meses a dos años, o ambas sanciones a juicio del juez, a quien:

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

II. Vote más de una vez en una misma elección;

III. Haga proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar donde se encuentran formados los votantes; o

IV. Obstaculice o interfiere el desarrollo normal de las votaciones o del escrutinio.

ARTICULO 404.- Se impondrá hasta quinientos días multa, a los ministros de cultos religiosos, que por cualquier medio induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar.

ARTICULO 405.- Se impondrá de veinte a cien días multa o prisión de tres semanas a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario electoral que:

I. Allere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al registro federal de electores;

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILÍCITO ELECTORAL"

II. Se abstenga de cumplir sin causa justificada, con sus obligaciones electorales con perjuicio del proceso;

III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;

IV. Altere resultados electorales, sustraiga o destruya boletas electorales;

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

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

VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstas por la ley de la materia; y

VIII. Al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada a un representante de partido político.

ARTICULO 406.- Se impondrán de cincuenta a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario partidista que:

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

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

III. Sustraiga, destruya, altere o haga un uso indebido de documentos oficiales de índole electoral;

IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, o ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales;

V. Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y cómputo; o

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILÍCITO ELECTORAL"

VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla o la abra o cierre fuera de los tiempos previstos por la ley en la materia.

ARTICULO 407.- Se impondrán de setenta a doscientos días multa o prisión de tres meses a seis años, o ambas sanciones a juicio del juez, al servidor público que:

I. Abusando de sus funciones obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;

II. Condicione la prestación de un servicio público a la emisión de un sufragio en favor de un partido político o candidato; o

III. Destine fondos o bienes que tenga a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando del tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten sus servicios a un partido político o candidato.

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

ARTICULO 409.- Se impondrá de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, a quien:

I. Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía; y

II. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga uso indebido del documento que acredita la ciudadanía que en los términos de la ley de la materia expida el Registro Nacional de Ciudadanos.

ARTICULO 410.- La pena a que se refiere el artículo anterior se podrá incrementar en una cuarta parte si las conductas son cometidas por personal del órgano que tenga a su cargo el

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILÍCITO ELECTORAL."

servicio del registro nacional de ciudadanos conforme a la ley de la materia, o si fuera de nacionalidad extranjera.

El análisis de los diversos artículos que se acaban de transcribir, nos permite delinear los siguientes perfiles fundamentales:

PRIMERO: Los sujetos activos de estos ilícitos podían ser cualificados (ministros de cultos religiosos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, servidores públicos) o por sujetos comunes o indiferentes (cualquier persona).

SEGUNDO: Las sanciones que se establecieron iban desde la suspensión de derechos políticos hasta la aplicación de una pena alternativa (pena privativa o multa) o ambas a juicio del juez.

TERCERO: La suspensión de los derechos políticos iba desde uno a seis años.

CUARTO: La pena privativa de la libertad iba desde tres semanas de prisión a seis años, mientras que las multas iban desde diez días hasta quinientos días multa, pudiéndose aplicar ambas sanciones (pena privativa y multa) a juicio del juez.

Es así, como hemos señalado los antecedentes legislativos del ilícito electoral, que aunque de manera muy somera fueron mencionados, nos permiten vislumbrar la constante evolución de que fueron objeto.

A lo largo de este devenir histórico, según apunta Fernando Ojesto³ han existido 53 ordenamientos en nuestra vida legislativa Nacional, que han hecho referencia a aspectos de índole electoral, a partir de 1812 y hasta la Ley Electoral de 1987.

Actualizando esta aseveración debemos que agregar como 54 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, como el 55 la adición al Código Penal de la misma fecha a la que se hizo referencia, como 56 las reformas al Código Electoral de enero de 1991, como 57 las reformas y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada el 24 de septiembre de 1991 y finalmente como número 58 las reformas y

³ Ojesto Martínez Porcayo, Fernando. "Las sanciones en el Derecho Electoral Mexicano" Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Año I. Vol. I, 1989.

Capítulo I "ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ILÍCITO ELECTORAL"

adiciones de diversos artículos del código penal en materia de delitos electorales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de marzo de 1984.

Como es de observarse, la preocupación de regular y prevenir las conductas antijurídicas en el aspecto electoral, distan de ser recientes, y coincidimos en el punto de vista del maestro Fernández Doblado⁴ en el sentido de que:

"Desde el momento mismo en que las formas democráticas permiten a los ciudadanos intervenir y participar en la organización política de los pueblos a través del ejercicio del voto, aparecen también las conductas punibles en materia electoral, que restan sinceridad al sufragio y corrompen el régimen representativo."

⁴ Fernández Doblado, Luis.- La Tutela Penal del Sufragio.- Acta.- Revista de análisis y actualización jurídica. Año I, núm. 2, Enero de 1991.- p. 26.

CAPITULO II

NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILICITO ELECTORAL. GENERALIDADES.

En este capítulo pretendo compilar las normas jurídicas cuyo conocimiento considero necesario para poder hacer un análisis del ilícito electoral.

Se incluyen en esta compilación los artículos constitucionales que prescriben y regulan el proceso electoral mexicano, tomándolos como marco jurídico fundamental. Así también abordaremos una rica y variada normatividad reglamentaria que se contiene, entre otros en el Código Penal para el Distrito Federal en el fuero común y para toda la República en el fuero Federal, la Ley orgánica de la Procuraduría General de la República así como su reglamento y finalmente algunos acuerdos del Instituto Federal Electoral que revisten especial importancia en la materia. Es oportuno señalar que se omite entrar al estudio de la Legislación Electoral, es decir, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud de que éste no alberga en su seno, las disposiciones de Derecho Penal Electoral, tal como lo hace el Código punitivo, y que son la materia de nuestro estudio.

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (Selección de artículos)

ARTICULO 5.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que la Ley marque, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado de su trabajo, sino por resolución judicial.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las Leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito; pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las Leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las excepciones que ésta señale.

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

ARTICULO 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas.

ARTICULO 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

ARTICULO 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la Ley;
- III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.
- IV y V. ...

ARTICULO 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I y II. ...
- III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda;
- IV. ...

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

ARTICULO 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la Ley;

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las Leyes.

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos del ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

ARTICULO 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

ARTICULO 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la Ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la Ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivos y Legislativos de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la Ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que determine la Ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales.

Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la Ley.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnada.

El tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia federal electoral, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo. Expedirá su reglamento interior y realizará las demás atribuciones que le confiera la ley.

El Tribunal Federal Electoral funcionará en Pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley.

Para cada proceso electoral se integrará un sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal electoral, quien la presidirá. Esta sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución.

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República.

Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará la reglas y el procedimiento correspondiente.

Los cuatro miembros de la judicatura federal, que con el Presidente del Tribunal Federal Electoral integre la sala de segunda instancia serán electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanza esta mayoría, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.

Durante los recesos del Congreso de la Unión la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente.

ARTICULO 102. La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la Ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

El procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El procurador General de la República será consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones.

ARTICULO 130.- El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la Ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y de agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes.

A) ...

B) ...

C) ...

D) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos políticos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de culto con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

E) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos de culto o propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las Leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios. Queda

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrá celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

2. CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.

**TITULO VIGESIMOCUARTO
DELITOS ELECTORALES Y EN MATERIA DE REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS
CAPITULO UNICO**

ARTICULO 401.- Para los efectos de este artículo se entiende por:

- I. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones públicas electorales;
- II. Funcionarios partidistas, 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; y
- III. Documentos públicos electorales, 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.

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

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

- I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la Ley;
- II. Vote más de una vez en una misma elección;

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

III. Haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentran formados los votantes;

IV. Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones, del escrutinio o del cómputo;

V. Recoja sin causa prevista por la Ley credenciales de elector de los ciudadanos

VI. Solicite votos por paga, dádiva o promesa de dinero u otra recompensa;

VII. Viole de cualquier manera el secreto del voto;

VIII. Vote o pretenda votar con una credencial de la que no sea titular;

IX. El día de la elección organice la reunión y traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido de su voto;

X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; destruya o altere boletas o documentos electorales;

XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que comprometa el voto mediante amenaza o promesa; o

XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla.

ARTICULO 404.- Se impondrán hasta 500 días multa, a los ministros de cultos religiosos, que por cualquier medio en el desarrollo de los actos propios de su ministerio, induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención.

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

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

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con sus obligaciones electorales con perjuicio del proceso;

III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;

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

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

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

VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstas por la Ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación.

VIII. Al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada a un representante de partido político o coarte los derechos que la ley le concede;

IX. Conociendo la existencia de condiciones o actividades que atenten contra la libertad y el secreto del voto, no tome las medidas conducentes para que cesen;

X. Permita o tolere a sabiendas que un ciudadano emita su voto cuando no cumple con los requisitos de ley o que introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o

XI. Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

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

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

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

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

iii. Sustraiga, destruya, altere o haga un uso indebido de documentos oficiales de índole electoral;

IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, o ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales;

V. Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados; y

VI. Impida con violencia la instalación; apertura o cierre de una casilla o la abra o cierre fuera de los tiempos previstos por la Ley en la materia.

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

I. Obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;

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

iii. Destine fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando del tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicio a un partido político o candidato. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.

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

ARTICULO 409.- Se impondrá de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años, a quien:

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

I. Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía; y

II. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos;

ARTICULO 410.- La pena a que se refiere el artículo anterior se podrá incrementar en una cuarta parte si las conductas son cometidas por personal del órgano que tenga a su cargo el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos conforme a la Ley de la materia, o si fuere de nacionalidad extranjera.

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

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

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

*La aplicación de los artículos 409 y 410 está en suspenso, en atención a lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del decreto que reformó la Ley General de Población estableciendo el Registro Nacional de Ciudadanos (Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 1992), en virtud de hallarse pendiente de publicación el Programa para el establecimiento e inicio de funciones de dicho Registro.

3. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE DISPONE QUE EL PRESIDENTE DE ESTE PROPIO CUERPO COLEGIADO PROMUEVA ANTE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA LA CREACIÓN DE UNA FISCALÍA ESPECIAL DE DELITOS ELECTORALES. (23 de marzo de 1994)

CONSIDERANDO

I. Que con motivo de las reformas constitucionales y legales que en materia electoral y de registro ciudadano se efectuaron en los años de 1989 y 1990, se adicionó al Código Penal para el D.F. en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, el título vigésimocuarto relativo a "Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de ciudadanos" según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Agosto de 1990.

II. Que este Consejo General en su sesión del 27 de Enero del año en curso, conoció el "Pacto para la Paz, la Democracia y la Justicia" suscrito por ocho partidos políticos nacionales y sus respectivos candidatos a la presidencia de la República, mismo que en el apartado denominado "Para una elección imparcial", en su punto 7, señala a la letra que: Para dar una mayor garantía de legalidad al proceso electoral se explorará ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales.

III. Que con el propósito de concretar la intención de los partidos políticos signantes del documento a que se hace referencia en el punto que antecede, y asegurar a la autoridad electoral el cumplimiento de los fines institucionales que dispone el código de la materia, se propone el presente proyecto de acuerdo.

En atención a los considerandos expresados, con fundamento en los artículos 2, 73 y 83 párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 82, párrafo 1, inciso y), del mismo ordenamiento, el consejo general tiene a bien emitir el siguiente:

ACUERDO

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

.....PRIMERO: Se encomienda al presidente de este Consejo General ante la Procuraduría General de la República, la creación de una Fiscalía especial para la investigación de delitos electorales.

SEGUNDO: Se acuerda que en la propuesta que el presidente del Consejo General formule a la Procuraduría General de la República, se incluyan las siguientes bases generales:

- A) Que el Fiscal Especial que se designe goce de autonomía técnica;
- B) Que se le otorgue un nivel equivalente a subprocurador;
- C) Que se le dote de la infraestructura y los recursos humanos y materiales que sean necesarios para llevar a cabo sus funciones, con el número de agentes del Ministerio Público especializados que se requiera;
- D) Que la Procuraduría General de la República adopte un acuerdo interno para que las denuncias relativas a delitos electorales que se presenten en cualquier oficina o agencia de dicha institución en toda la República, se remitan a la Fiscalía Especial en un término que no deberá exceder de las 72 horas a partir de su presentación; y
- E) Que se autorice que la Fiscalía informe mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral, el número y naturaleza de las denuncias presentadas, el estado de las averiguaciones previas integradas al efecto y, en su caso, de las consignaciones efectuadas.

TERCERO.- El presidente del Consejo General informará a este propio cuerpo colegiado del resultado de las gestiones que por el presente acuerdo se le encomiendan.

4. NORMATIVIDAD DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

A) LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA (Selección de artículos)

ARTICULO 1.- La Procuraduría General de la República es la dependencia del poder Ejecutivo Federal en la que se integran las institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que aquélla y a su titular, en su caso,

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables.

ARTICULO 2.- La institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, y éste personalmente, en los términos del artículo 102 constitucional, tendrán las siguientes atribuciones, que ejercerán conforme a lo establecido en el artículo 10 de esta Ley.

I al IV. ...

V. Perseguir los delitos del orden federal

VI al VIII. ...

ARTICULO 3. La vigilancia de la constitucionalidad y legalidad comprende:

I. La intervención del Ministerio Público como parte en todos los juicios de amparo, promoviendo la estricta observancia de la Ley y la protección del interés público, conforme a lo dispuesto por el artículo 107, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el artículo 5 fracción IV, de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales. Esta atribución comprende las actuaciones necesarias para el despacho de las facultades que confieren al Procurador las fracciones V y VIII del artículo 107 constitucionales.

II y III ...

ARTICULO 7.- La persecución de los delitos del orden federal comprende:

I. En la averiguación previa, la recepción de las denuncias y querrelas, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional, y la práctica de todos los actos conducentes a la comprobación del cuerpo del delito y a la acreditación de la probable responsabilidad del indiciado, como elementos que fundan el ejercicio de la acción penal, así como la protección al ofendido por el delito en los términos legales aplicables. El ministerio público solicitará a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo o de aseguramiento patrimonial que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa y, en su caso, y oportunidad, para el debido desarrollo del proceso. Al ejercitar la acción, el Ministerio Público formulará a la autoridad jurisdiccional los pedimentos que legalmente correspondan. Cuando el Ministerio Público Federal tenga conocimiento, por sí o por

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

conducto de sus auxiliares, de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará, por escrito y de inmediato a la autoridad legitimada para presentar la querrela o cumplir el requisito equivalente, a fin de que resuelvan con el debido conocimiento de los hechos, lo que a sus facultades o atribuciones corresponda. Las autoridades harán saber por escrito al Ministerio Público Federal la determinación que adopten. En caso de que, conforme a lo que autoriza el artículo 16 constitucional, el M. P. Federal o sus auxiliares tengan detenidos a su disposición, así lo harán saber a las autoridades legitimadas para formular querrela o cumplir el requisito equivalente y éstas deberán comunicar por escrito la determinación que adopten, en el lapso de 24 horas.

II. Ante los órganos jurisdiccionales, conforme a la competencia de éstos, la intervención como actor en las causas que se sigan ante los tribunales, solicitando las ordenes de aprehensión, de comparecencia o de cateo, así como los exhortos y las medidas precautorias procedentes, proponiendo las pruebas conducentes al esclarecimiento de la conducta o de los hechos y de la responsabilidad del inculpado, planteando las excluyentes de responsabilidad penal o las causas de extinción de la pretensión punitiva de que tenga conocimiento, formulando conclusiones, exigiendo la reparación patrimonial que corresponda al ofendido, solicitando la aplicación de las penas y medidas que procedan, e interponiendo los recursos ordinarios que resulten pertinentes; y

III. impugnación, en los términos que la Ley prevenga, de las sentencias definitivas que causen agravio a los intereses jurídicos de la sociedad, cuya representación corresponde al Ministerio Público.

ARTICULO 10.- El Procurador intervendrá por sí o por conducto de agentes del Ministerio Público Federal en el ejercicio de las atribuciones a que se refieren los artículos anteriores, según las previsiones del reglamento y los acuerdos que dicte el Procurador. El reglamento prevendrá la distribución de los asuntos entre las unidades técnicas y administrativas de la dependencia.

ARTICULO 11. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Ministerio Público y sus auxiliares, en su caso, y conforme a sus funciones, podrán requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba, en general, a las dependencias y entidades de la administración pública federal, a las correspondientes al Distrito Federal, y a otras autoridades y personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de dichas atribuciones.

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

ARTICULO 12.- La Procuraduría General de la República estará presidida por el Procurador, jefe de la Institución del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares directos, conforme a lo señalado en el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Procuraduría contará con los servidores públicos sustitutos del Procurador en el orden que fije el Reglamento, y con los órganos y unidades técnicas y administrativas, centrales y desconcentrados, necesarios para el despacho de los asuntos que los artículos 2 a 10 de esta Ley ponen a cargo de la dependencia, en el número y con la competencia que determine el reglamento. El ejecutivo determinará las entidades que deban quedar sujetas a la coordinación de la Procuraduría General de la República. Se contará con un sistema de desconcentración territorial y funcional de la Procuraduría, mediante delegación de atribuciones que permitan el buen despacho de los asuntos a cargo de la Procuraduría, en regiones y entidades del país tomando en cuenta las características de la función a cargo de aquella y el régimen de competencia territorial del Poder Judicial de la Federación. Igualmente se dispondrán las acciones que deberá desarrollar el Ministerio Público Federal en localidades donde no haya agencia permanente, y se establecerán medios de información a la comunidad, en forma sistemática y directa, por parte de los servidores públicos de la dependencia en las poblaciones de su adscripción.

ARTICULO 13.- Los servidores públicos sustitutos del Procurador auxiliarán a éste en el despacho de las funciones que la presente ley le encomienda. Por delegación que haga el titular, tanto los servidores públicos sustitutos del procurador, como los que expresamente faculte el reglamento, resolverán los casos en que se consulte el no ejercicio de la acción penal y la formulación de conclusiones no acusatorias, así como las consultas que el Ministerio Público Federal formule o las prevenciones que la autoridad judicial acuerde, en los términos que la ley prevenga, respecto a la omisión de formular conclusiones en el término legal, a propósito de conclusiones presentadas en un proceso penal o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculpado antes de que se pronuncie sentencia.

ARTICULO 14.- Son auxiliares directos del Ministerio Público Federal:

I. La Policía Judicial Federal, y

II. Los servicios periciales de la Procuraduría General de la República. Asimismo, son auxiliares del Ministerio Público Federal:

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

A) Los agentes del Ministerio Público del fuero común y de las policías judicial y preventiva, en el Distrito Federal y en los Estados de la República, previo acuerdo, cuando se trate de éstos, entre las autoridades federales y locales en los términos del artículo 8, fracción II, de la presente ley.

B) Los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero;

C) Los capitanes, patrones o encargados de naves y aeronaves nacionales; y

D) Los funcionarios de otras dependencias del Ejecutivo Federal, en los casos a que se refiere el artículo 25 de este ordenamiento.

ARTICULO 19.- El Procurador o, por delegación de éste, otros servidores públicos de la dependencia, podrán adscribir discrecionalmente al personal en el desempeño de las funciones que corresponden a la institución, y encomendar a sus subordinados, según su calidad como agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial o como peritos, el estudio, dictamen y actuación que en casos especiales estimen permanentes. Cuando se trate de personal de base, se observará lo previsto por las normas correspondientes a las relaciones laborales de que se trate.

ARTICULO 23.- Cuando los agentes del M.P. o de la Policía Judicial del fuero común auxilien al Ministerio Público Federal, recibirán denuncias y querrelas por delitos federales, practicarán las diligencias de averiguación previa que sean urgentes, resolverán sobre la detención o libertad del inculpado, bajo caución o con reservas de ley, sujetándose a las disposiciones legales federales aplicables, y enviarán el expediente y el detenido, en su caso, al Ministerio Público Federal que deba encargarse del asunto.

ARTICULO 24.- Los auxiliares del Ministerio Público Federal deberán dar aviso inmediato a éste, en todos los casos, sobre los asuntos en que intervengan con ese carácter.

ARTICULO 29.- La desobediencia o resistencia a las ordenes legalmente fundadas del Ministerio Público o de la Policía Judicial, dará lugar al empleo de medidas de apremio o a la imposición de correcciones y sanciones, según el caso, en los términos que prevengan el Código Penal y el Código Federal de procedimientos penales.

B) DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. (19 de julio de 1994)

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

ARTICULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 1 y 43, y se adicionan los artículos 6 y 8 bis, del reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como sigue:

ARTICULO 1.- La Procuraduría General de la República, cuyo titular será el procurador general de la República, para el despacho de las atribuciones que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y otros ordenamientos, se integrará con: Subprocuraduría General, Subprocuraduría de Averiguaciones Previas, Subprocuraduría de Control de Procesos, Subprocuraduría Jurídica, Subprocuraduría Especial, **Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales**, Oficialía Mayor, Contraloría Interna, Dirección General de Comunicación Social, Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, Dirección General de Averiguaciones Previas, Dirección General de Servicios Periciales, Dirección General de Control de Procesos, Dirección General Jurídica, Dirección General de Amparo, Dirección General de Asuntos Legales Internacionales, Dirección General de la Policía Judicial Federal, Dirección General de Recursos Humanos, Dirección General de Programación, organización y presupuesto, Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, Dirección General de Control de bienes asegurados, Dirección General de Sistemas de Información y Estadística, Dirección General de Servicios Aéreos, Dirección General de Quejas y Denuncias, Dirección General de supervisión y auditoría, Dirección General de protección de Derechos Humanos, Delegaciones, Instituto Nacional para el combate a las drogas, Instituto de Capacitación.

ARTICULO 6.- La Fiscalía especial para la atención de los delitos electorales, respecto de los delitos electorales o en materia del Registro Nacional de ciudadanos previstos en el título vigésimocuarto del Código Penal para el D.F. en materia de fuero común y para toda la República en materia del fuero Federal, tendrá las siguientes atribuciones;

- I. Conocer de las denuncias que se presenten en forma oral o por escrito sobre hechos que puedan constituir alguno de los mencionados delitos;
- II. Ordenar y practicar todos los actos conducentes a la comprobación de los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado, como base para el ejercicio de la acción penal;
- III. Ejercitar la acción penal correspondiente;

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

IV. Determinar la reserva o el no ejercicio de la acción penal; en éste último caso, deberá notificarse al ofendido en términos de Ley y resolver sobre los conceptos de inconformidad que aquél formule;

V. Conceder la libertad provisional a los inculcados, cuando proceda;

VI. Dictar o, en su caso, promover ante la autoridad jurisdiccional, las medidas precautorias previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales, que sean indispensables para los fines de la averiguación previa o para el debido desarrollo del proceso;

VII. Solicitar ante el órgano jurisdiccional las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de cateo, así como los exhortos y las medidas precautorias procedentes;

VIII. Ofrecer o aportar ante la autoridad jurisdiccional en los periodos de preinstrucción y de instrucción del proceso, las pruebas conducentes para el debido esclarecimiento de los hechos motivo del ejercicio de la acción penal;

IX. Presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que procedan;

X. Interponer los recursos pertinentes;

XI. Intervenir en los juicios de amparo o cualesquiera otros procedimientos relacionados con las averiguaciones o los procesos respectivos, y

XII. Las demás que señalen las Leyes.

ARTICULO 6 bis.- Al frente de la Fiscalía para la atención de delitos electorales habrá un Fiscal Especial, que será nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Consejo General del Instituto Federal Electoral y sólo podrá ser removido a petición de ese mismo Consejo; actuará con plena autonomía técnica y tendrá las siguientes atribuciones:

I. Atender el despacho de los asuntos competencia de la Fiscalía;

II. Determinar la organización y funcionamiento de la Fiscalía y coordinar el desarrollo y cumplimiento de las funciones de las unidades que la integren, vigilando que se observen los ordenamientos legales y demás disposiciones aplicables;

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

- III. Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con otras áreas de la Procuraduría General de la República, para el óptimo cumplimiento de las funciones que le corresponden.
- IV. Nombrar y, en su caso, aprobar la contratación de los servidores públicos de la Fiscalía, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes;
- V. Expedir los acuerdos, circulares, manuales e instructivos necesarios para el debido cumplimiento de las funciones de la Fiscalía;
- VI. Recibir en acuerdo ordinario a los responsables de las unidades administrativas que conforman la Fiscalía y en acuerdo extraordinario a cualquier otro servidor público, así como conceder audiencia al público;
- VII. Informar al Procurador General de la República sobre los asuntos encomendados a la Fiscalía;
- VIII. Informar mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas y de los procesos, en su caso; y
- IX. Las demás que sean consecuencia natural de sus funciones y necesarias para el buen funcionamiento de la Fiscalía.

ARTICULO 43.- Durante las ausencias del Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales, de los Directores Generales, Directores de Área y Jefes de Departamento, éstos serán suplidos por los servidores públicos de la jerarquía inmediata inferior que designen el Fiscal Especial y los correspondientes Directores Generales.

C) ACUERDO DE COLABORACION QUE CELEBRAN LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y LAS PROCURADURIAS GENERALES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS, PARA FACILITAR LA ATENCION DE LOS ASUNTOS QUE SE ORIGINEN EN DENUNCIAS DE DELITOS ELECTORALES. (30 de julio de 1994)

Merced a que las conductas antijurídicas en materia electoral, se presenten en diversos sitios del territorio nacional, se prevé la necesidad de que la Fiscalía Especial para la atención de

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

delitos electorales cuente con el auxilio del Ministerio Público de cualquiera de las entidades Federativas, y por ende se deben establecer los lineamientos y criterios para la aplicación de dicho dispositivo.

PRIMERO: La remisión a la Fiscalía Especial para la atención de los delitos electorales de las denuncias relativas a delitos electorales del fuero federal, la harán la Procuraduría General de Justicia del D.F. y las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados de la República, con las salvedades que adelante se precisan, en un plazo de setenta y dos horas, observando lo que a continuación se indica;

SEGUNDO: Si por razón de la inmediatez de personas o por alguna otra circunstancia es necesaria la práctica de diligencias en el lugar de los hechos, en cualquier entidad de la República, el Ministerio Público local actuando en auxilio del M.P. Federal deberá llevarlas a cabo, después de lo cual enviará la averiguación a la Fiscalía Especial dentro de las setenta y dos horas posteriores. Lo propio se hará con relación a las denuncias que con anterioridad se hubieren recibido y que, por cualquier circunstancia, hasta hoy no hayan podido ser remitidas a la Fiscalía mencionada.

TERCERO: Las denuncias presentadas por escrito deben ser ratificadas por el denunciante antes de enviarse a la Fiscalía y cuando no sea posible obtener su ratificación, se enviarán a la Fiscalía constancia explicativa de ello.

CUARTO: Tratándose de averiguaciones con detenido, el Ministerio Público local las remitirá con prontitud al M.P. Federal de la misma entidad, para su oportuna atención, respetando las reglas constitucionales sobre detención y retención de los indiciados.

QUINTO: El Ministerio Público local del D.F. o de cualquiera entidad estatal practicará, con toda diligencia, las actuaciones que sean solicitadas por la Fiscalía Especial para la debida integración de alguna averiguación previa; y despachadas que sean se enviarán de inmediato a aquella Fiscalía.

SEXTO: De enviarse a la Fiscalía Especial por el Ministerio Público local documentos que aún no hayan sido agregados a alguna averiguación u objetos relacionados con ella, serán protegidos con cuidado y si fuere conveniente se avisará su existencia a la Fiscalía Especial, por la vía más rápida, para que aquella disponga la manera mejor de su traslado.

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

SEPTIMO: La Fiscalía, por su parte, cuando se trate de asuntos que sean de la competencia de las Procuradurías locales, recibirá igualmente las denuncias en las que se manifieste la comisión de algún delito electoral, practicará las diligencias necesarias y remitirá a la Procuraduría correspondiente. Asimismo, cuando alguna de esas Procuradurías lo solicite y la Fiscalía esté en condiciones de hacerlo, por tratarse de hechos relacionados con delitos electorales, ésta realizará las diligencias que se requieran.

OCTAVO: La Fiscalía desahogará con toda oportunidad, las consultas referentes a cuestiones de tipificación, sanción, competencia u otros aspectos que le hagan las Procuradurías Generales de Justicia del D.F. o de las entidades federativas.

NOVENO: Todas las Procuradurías signantes se obligan a proporcionarse recíprocamente, informes sobre antecedentes de quienes figuren como indiciados en alguna averiguación relacionada con delitos electorales -datos legislativos, criterios judiciales, o sobre otras materias vinculadas con esos mismos delitos.

DECIMO: Si por aplicación del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, la Fiscalía atrajere la averiguación de delitos del fuero común, conexos a delitos electorales del fuero Federal, las Procuradurías locales le remitirán los expedientes de averiguación que hayan formado respecto de aquéllos, y de haber personas detenidas las pondrán a disposición de la propia Fiscalía Especial o del M.P. Federal de la entidad que ella señale, respetando en todo caso las normas constitucionales relativas a la detención y retención de los indiciados.

DECIMOPRIMERO: Cualquier duda o aclaración que pueda suscitarse por la aplicación de este acuerdo, se resolverá de común acuerdo entre las Procuradurías que estén interesadas en el caso.

DECIMOSEGUNDO: Este acuerdo no suprime, ni modifica cualquier acuerdo de colaboración anterior celebrado por las Procuradurías ahora signantes, por si surgiere alguna oposición entre sus respectivos clausulados, se interpretarán del modo que prevalezca los términos del presente.

DECIMOTERCERA: Este acuerdo podrá ser modificado, adicionado o rescindido, por acuerdo de las partes, previo aviso, en el último caso, dado con sesenta días de anticipación.

Capítulo II "NORMATIVIDAD APLICABLE AL ILÍCITO ELECTORAL"

DECIMOCUARTA: El acuerdo entrará en vigor desde su fecha y la Procuraduría General de la República se encargará de enviarlo para su publicación al Diario Oficial de la Federación.

Es así, que hemos hecho referencia a todas aquéllas disposiciones jurídicas, que sirven como sustento y base de los denominados "delitos electorales", lo que nos permite tener un amplio panorama del estado que guarda la regulación de dichas conductas ilícitas. Oportuno resulta, el establecer que todos los ordenamientos jurídicos y acuerdos, a que hicimos referencia son los que regularon las pasadas elecciones federales de 1994, en la que el pueblo mexicano eligió un Presidente de la República, 96 Senadores (64 electos por el principio de mayoría relativa y 32 designados a la primera minoría de cada entidad), 500 Diputados (300 electos por el principio de mayoría relativa y 200 electos por el principio de representación proporcional), y en el caso exclusivo del Distrito Federal, se eligieron 66 Representantes a la Asamblea (40 electos por el principio de mayoría relativa y 26 electos por el principio de representación proporcional), pero que a la fecha continúan vigentes.

CAPITULO III

ELEMENTOS OBJETIVOS DEL ILICITO

A) EL BIEN JURIDICO TUTELADO.

La creación del título vigésimocuarto del libro segundo del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, tiene como finalidad común a todos sus dispositivos, la de proteger la función electoral en el amplio campo de la Federación y en el breve espacio del Distrito Federal, función que, por exigencia de su propia naturaleza como medio por antonomasia de expresión de la voluntad popular, ha de ser limpia, transparente y confiable.

Es decir, se ha de ajustar a los procedimientos, modos y tiempos señalados por la ley, guardando las autoridades total neutralidad.

Por tanto, la respetabilidad, la seguridad y la exactitud de esa función se erigen en los objetos inmediatos de la tutela que procuran aquéllas figuras delictivas, siendo sus objetos mediatos la soberanía y la democracia, que constituyen principios básicos de nuestra organización como República dentro de un sistema representativo y federal.

De aquí que se pueda señalar que el bien jurídico tutelado, en sentido amplio y para todos los tipos de delitos electorales, lo constituya, la adecuada función electoral.

Dentro de este concepto se abarca al mismo tiempo la tutela al proceso electoral en general y la tutela al estado político de los ciudadanos en cuanto comprende los derechos de voto activo y pasivo, así como el de asociarse o reunirse pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país, desarrollado en la formación de partidos políticos, cuya reglamentación primaria se contiene en el artículo 41 de la Constitución federal.

De igual forma, corresponde determinar cuál es el bien jurídico que se encuentra considerado en cada tipo penal, que el Legislador tuvo en mente al dar origen a éste. Este bien jurídico puede ser individual, colectivo o estatal. Dependiendo del tipo penal, en algunos casos ese bien jurídico lo es la libertad del sufragio (Vgr. Art. 403 fracciones III, IV, V, IX, Y XI; 405 fracción IV; 406 fracciones I Y II; 407 fracciones I Y II, todos ellos del Código Penal). En otros tipos, el bien protegido es el adecuado desarrollo del proceso electoral, que se expresa también en la

Capítulo III "ESTUDIO DEL ILÍCITO ELECTORAL"

transparencia, limpieza y objetividad electoral; en otros, la neutralidad en el uso de bienes y fondos y servicios públicos ante el proceso electoral; etcétera.

Identificado que sea el bien jurídico, corresponde analizar, en todo caso, si resultó lesionado o no, o al menos puesto en peligro. Es con relación a esta cuestión que el Ministerio Público podrá determinar si el delito se consuma o no y, por tanto, si es dable la tentativa. Esta, en principio es admisible, y para su análisis habrá que estar a lo previsto por el artículo 12 del Código Penal, que a la letra dice:

ARTICULO 12: Existe tentativa punible, cuando la resolución de cometer un delito se exterioriza realizando en parte o totalmente los actos ejecutivos que deberían producir el resultado, u omitiendo los que deberían evitarlo, si aquél no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente.

Para imponer la pena de la tentativa el juez tomará en cuenta, además de lo previsto en el artículo 52, el mayor o menor grado de aproximación al momento consumativo del delito.

Si el sujeto desiste espontáneamente de la ejecución o impide la consumación del delito, no se impondrá pena o medida de seguridad alguna por lo que a éste se refiere, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos

Es oportuno asentar que no debe confundirse los términos: Objeto material del delito, y el Objeto jurídico del delito o bien jurídico tutelado, en virtud de que en el primero lo constituye la persona o cosa sobre quien recae el daño o peligro; mientras que el segundo, es el bien protegido por la ley y que el hecho u omisión criminal lesionan. Para el maestro Ignacio Villalobos ¹ es el bien o la institución amparada por la Ley y afectada por el delito.

B) EL SUJETO ACTIVO DEL ILÍCITO.

Sólo la conducta humana tiene relevancia para el Derecho Penal. La acción u omisión, deben corresponder al hombre, por ser éste, el único capaz de voluntariedad y de ser imputable.

¹. Ignacio Villalobos, Derecho Penal Mexicano, pág. 269, 2ª edición, Porrúa, 1960.

Capítulo III "ESTUDIO DEL ILÍCITO ELECTORAL"

Este principio indiscutible a la luz de nuestra tiempo, carecía de validez en otro época, al considerar como sujetos activos a los animales, es decir, fueron humanizados.

Para el maestro Carrancá y Trujillo² El sujeto activo (ofensor o agente) del delito es quien lo comete o participa en su ejecución. El que lo comete es activo primario; el que participa, activo secundario.

En lo tocante al ilícito electoral, habrá que determinar a quién se atribuye la conducta realizada; por otra parte, si el tipo exige o no una calidad específica en el sujeto para ser autor de la conducta, en cuyo caso habrá que ver si el sujeto la reúne o no.

Las conductas previstas en los artículos 403, 409 y 411 del Código Penal para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia Federal, pueden ser realizadas por "cualquier persona"; es decir, con relación a ellas el tipo no exige calidad alguna,

Las conductas previstas en los demás artículos, del mencionado ordenamiento jurídico, si requieren de una calidad específica. Así, las conductas previstas en el artículo 404, sólo pueden ser realizadas por "ministros de algún culto religioso", las del artículo 405, por un "funcionario electoral", las del 406, por un "funcionario partidista", las del 407, por un "servidor público", las del 408, por un "diputado o senador electo", y las del 412 por un "funcionario partidista u organizador de actos de campaña". Si en estos casos falta esa calidad específica exigida por el tipo, no podrá afirmarse la tipicidad de ese delito; habría que ver, entonces, si la conducta podría encuadrar en alguno de los tipos en que no se exige esa calidad; de no ser así no habrá delito electoral.

En este mismo punto relativo al sujeto activo habrá que analizarse el problema relativo al número de sujetos que intervienen en la comisión del ilícito.

Los tipos de los delitos electorales no exigen un determinado número de sujetos activos, es decir, no requieren de una "pluralidad específica", sino que las conductas pueden ser realizadas por cualquier número de personas. Pero en el caso de que en la realización intervengan dos o más sujetos, entonces habrá que estar a lo previsto en el artículo 13 del Código Penal Federal, para determinar quiénes son autores (autor único, autor mediato o coautor) y quienes partícipes (instigador o cómplice), o si estamos ante el caso de una autoría indeterminada, también llamada complicidad correspectiva.

² Carrancá y Trujillo, Raúl. Derecho Penal Mexicano (Parte General). Editorial Porrúa México 1988, pág. 263.

Capítulo III "ESTUDIO DEL ILÍCITO ELECTORAL"

Toda vez que la calidad específica (funcionario electoral, funcionario partidista, etc.) es una exigencia sólo para ser autor o coautor, mas no para ser partícipe, puede ser que no todos los intervinientes reúnan esa calidad. En este caso no podrá afirmarse la coautoría, pero si podrá afirmarse la existencia de un autor y la de un partícipe (instigador o cómplice). Para que haya coautoría, que los dos o más intervinientes tengan cada uno de ellos la calidad de autor, es decir, que concurren en ellos tanto la característica genérica (realización conjunta y con dominio del hecho) como la específica exigida por el tipo ("funcionario electoral" etc.), o solamente la genérica en los casos en que no se exige calidad específica.

Es desde este punto en que el injusto se irá "personalizando", es decir, que en caso de que varios intervinientes en la comisión de un delito electoral, respecto a cada uno de ellos deben afirmarse los otros elementos del tipo, tanto objetivos como subjetivos, observando los que son comunicables y los que no. Por lo que, ya desde aquí puede excluirse la participación de alguno de ellos y continuarse con el análisis respecto de los otros.

Si en el caso concreto se determina, en cambio, que dos o más personas tuvieron intervención en la realización del hecho, pero no se puede precisar el resultado que cada quien produjo (Vgr. destrucción de boletas o documentos electorales) entonces se estará a lo previsto por la fracción VIII del artículo 13 del Código Penal Federal, que se refiere a la autoría indeterminada o complicidad correspondiente.

C) EL SUJETO PASIVO DEL ILÍCITO.

El sujeto pasivo del delito es el titular del derecho violado y jurídicamente protegido. Así lo señala el maestro Castellanos Tena.³

En este orden de ideas, en lo tocante, a los delitos electorales, se debe afirmar que en algunos casos, dicho sujeto pasivo lo es un particular, como es el caso de los electores (artículo 403 fracciones V, X, XI y XII; artículo 405 fracciones VI y IX; artículo 406 fracciones I, IV y VI; artículo 407 fracción I); o bien lo es un partido político (artículo 405 fracción VIII). En la mayoría de los casos, el sujeto pasivo de la sociedad, pues en ellos está de por medio el interés colectivo de que se respete la voluntad popular y se garantice el sufragio efectivo, concurriendo en algunos

³ Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos elementales de derecho penal. Editorial Porrúa México 1993, pág. 151.

Capítulo III "ESTUDIO DEL ILÍCITO ELECTORAL"

con el interés individual y en otros con el estatal; por lo que, en estos últimos casos, también el Estado es sujeto pasivo, como garante que es del adecuado desarrollo del proceso electoral.

Siendo más rigurosas, podemos señalar que el sujeto pasivo en los delitos electorales, lo es, el Instituto Federal Electoral. Me explico: Por ser la organización de las elecciones función estatal, las conductas típicas que lo afecten agravan al Estado.

La Constitución Federal estatuye en su artículo 41 párrafos octavo y noveno:

"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, serán principios rectores en el ejercicio de esa función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones..."

El párrafo décimo del mencionado artículo 41, prevé:

"El organismo agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, entre otras, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias..."

Así que las conductas o hechos que afecten a esa función estatal agravan al Estado, porque los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, a los que encarga su ejercicio, lo personifican.

Ese organismo público que menciona la Constitución Federal en su artículo 41 párrafos octavo y noveno, es el Instituto Federal Electoral (IFE), según lo establece el artículo 68 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), al disponer:

ARTICULO 68: "El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones".

Capítulo III "ESTUDIO DEL ILÍCITO ELECTORAL"

De esto se desprende que el Instituto Federal Electoral asume la representación del Estado en cuanto se relacione con el ejercicio de la autoridad electoral.

Como de la función electoral, tanto en lo federal como en lo distrital, está encargado el IFE por ser depositario de la autoridad electoral y como tal, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, dicho organismo emerge como representante del sujeto pasivo que es el Estado, ya sea en su faceta de Federación o en su faceta de Distrito Federal, según que los delitos electorales se perpetren durante el proceso de elecciones para designar Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, o que se perpetren en el proceso de elecciones para designar representantes a la Asamblea de representantes del Distrito Federal.

Cuando esos ilícitos trasciendan a afectar derechos de los electores, los partidos políticos o los candidatos, éstos tendrán también la calidad de sujetos pasivos.

D) LA CONDUCTA.

Según señala el maestro Carrancá,⁴ se entiende por conducta: " el elemento básico del delito. 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 (acción). Y si es negativo, consistirá en la ausencia voluntaria del movimiento corporal esperado, lo que también causará un resultado (omisión)". En tanto para el maestro Castellanos,⁵ la conducta "es el comportamiento humano voluntario, positivo o negativo, encaminado a un propósito".

Es obvio que en este punto, nos interesa determinar, si esa conducta (acción u omisión), reúnen los requisitos señalados por el tipo penal para constituir un ilícito electoral.

Para afirmar la existencia de este elemento típico, que se relaciona con el contenido del párrafo primero del artículo 7 del Código Penal Federal, el ministerio público se cuestionará y determinará si no opera la situación prevista en la fracción I del artículo 15 del mismo ordenamiento jurídico, que a la letra señalan:

ARTICULO 7: Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales. En los delitos de resultado material también será atribuible el

⁴ Carrancá. Op. Cit. pág. 275.

⁵ Castellanos. Op. Cit. pág. 149.

resultado típico producido al que omite impedirlo, si éste tenía el deber jurídico de evitarlo. En estos casos se considerará que el resultado es consecuencia de una conducta omisiva, cuando se determine que el que omite impedirlo tenía el deber de actuar para ello, derivado de una ley, de un contrato o de su propio actuar precedente.

ARTICULO 15. El delito se excluye cuando:

I. El hecho se realice sin intervención de la voluntad del agente.

Es decir el Ministerio Público determinará si procede o no, ésta causa de exclusión de la conducta que afecta a la voluntad del agente, la que operará según la naturaleza del caso de que se trate. (Vgr. Si alguien es obligado a incurrir en un actuar delictuoso, o impedido a actuar para evitar la comisión de una conducta antijurídica, es decir, que exista una fuerza exterior irresistible) Si esa causa de exclusión no esta acreditada, entonces se afirmará la existencia de la conducta, como base del delito.

Esta conducta positiva (acción) en el aspecto electoral, puede consistir en "alterar", "sustituir", "destruir", "ejercer presión", "votar mas de una vez" etc. mientras que la conducta en su aspecto negativo (omisión) puede consistir por ejemplo, en " abstenerse de cumplir sus obligaciones electorales" etc.

Sólo en caso de que se afirme la existencia de la conducta, se podrá continuar con el análisis de los demás elementos típicos, tanto de carácter objetivo como de índole subjetiva, en caso contrario no habrá necesidad de ello. Pero de no afirmarse la conducta típica, es decir, de no afirmarse que la conducta es de las descritas en algún tipo de los delitos electorales, habría que determinar si esa conducta pudiera constituir algún otro delito "no electoral", que puede ser federal o del fuero común.

E) EL OBJETO MATERIAL

También se encuentra vinculado con la acción o la omisión el "objeto de la acción" también llamado "objeto material".

Analizando el articulado que contiene los delitos electorales en el Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero Federal, encontraremos que, por ejemplo, la fracción I del artículo 405, ese objeto lo es cualquier

Capítulo III "ESTUDIO DEL ILÍCITO ELECTORAL"

"documento relativo al Registro Federal Electoral", en la fracción II, las "obligaciones electorales"; en el artículo 406 fracción I, "los electores"; en el artículo 407 fracción II, un "servicio público"; en la fracción III, "fondos, bienes o servicios"; etc. En esos casos, el Ministerio Público debe cerciorarse que efectivamente se trata de ese objeto y que reúne las características señaladas en el tipo; así, debe cerciorarse que realmente se trata de un "documento del Registro Federal Electoral", de las "boletas o documentos electorales", de "servicio público", etc.; para lo cual habrá que estar a lo que sobre el particular establece el COFIPE o alguna otra Ley.

F) LOS MEDIOS UTILIZADOS

De igual forma se debe determinar, si el tipo de que se trata exige o no determinado medio o si puede utilizarse cualquier medio en la realización de la acción.

En ciertos casos el tipo exige determinado medio; así, en el artículo 403 fracción VI, el medio es una "paga", una "dádiva", una "promesa de dinero" u otra "recompensa", y en la fracción VIII, una "credencial"; en el artículo 406 fracción IV, el medio lo es la "violencia" o "amenaza" etc. Si en estos casos no concurre dicho medio, no podrá afirmarse la tipicidad de la conducta, precisamente por falta de un elemento típico, como se desprende de la fracción II del artículo 15 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, que establece:

ARTICULO 15: El delito se excluye cuando:

ii. Falte alguno de los elementos del tipo penal del delito de que se trate.

En los demás casos, en los que no se establece un medio para la comisión del delito, puede establecerse cualquier medio, en virtud de que no se limita éste.

G) CIRCUNSTANCIAS DE LUGAR, MODO Y TIEMPO.

El título vigésimocuarto del libro segundo del Código Penal Federal, se encuentra plagado de numerosos tipos que hacen referencia a circunstancias de "lugar". Eso quiere decir que, en esos casos, para que la conducta sea típica debe realizarse en un determinado lugar; como sucede con las previstas en los artículos: 403 fracciones I, II, III, IV, VIII, X y XII; artículo 405 fracciones III, VI, VII, VIII, IX y X; artículo 406 fracciones I, IV y VI, que deben realizarse "en la casilla electoral", "en el interior de la casilla electoral" o "lugar en que se encuentren formados los

Capítulo III "ESTUDIO DEL ILÍCITO ELECTORAL"

votantes"; o con la prevista en el artículo 408, que la conducta omisiva debe observarse en la cámara de diputados o en la de senadores, según el caso. En los demás tipos penales, la conducta puede realizarse en "cualquier lugar."

En la mayoría de los tipos de los delitos electorales, por otra parte, se hace referencia a una circunstancia de "tiempo". En algunos se habla del "día de la elección" o "día de la jornada electoral" (artículo 403 fracciones I, II, III, IV, VIII, IX y X; 405 fracciones III, VIII, IX y X; 406 fracciones I, II, IV y V) en otros de "durante el proceso electoral" o después (artículo 405 fracciones II y XI; 407 fracciones III, y el artículo 412); en otros "fuera de los tiempos previstos" (artículo 405 fracción VII y artículo 406 fracción VI) etc. Si en estos casos falta esa circunstancia temporal, la conducta será atípica. En los otros casos (artículo 403 fracciones VI, VII y XI; artículo 404; artículo 405 fracciones I y IV; artículo 406 fracción III; artículo 407 fracciones I y II; artículo 409 y artículo 411), la conducta puede realizarse en cualquier tiempo.

Finalmente, en la mayoría de los tipos se considera una circunstancia de "ocasión": que la conducta se realice "con ocasión de las elecciones"; en otros, que se realice "en ejercicio de sus funciones electorales" (artículo 405 fracción VI y artículo 406 fracción II), o "con motivo de las votación (art. 405 fracción X). En los artículos 408, 409 y 411 no se requiere circunstancia de ocasión.

2. ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL ILÍCITO.

A) GENERALIDADES.

Los elementos subjetivos del tipo penal, según los artículos 8 y 9 del Código Penal, son: A) El dolo B) La culpa; el primero lo es de los delitos dolosos y el segundo de los culposos.

Con relación a los delitos dolosos, el principal elemento subjetivo lo es el dolo; y en la mayoría de los casos el tipo contiene únicamente el dolo como elemento subjetivo, por lo que en ellos la realización típica se puede afirmar en su aspecto subjetivo con la sola constatación del dolo. Pero existen, también, tipos penales que, además del dolo, requieren de algún elemento subjetivo específico que debe darse en el autor, cuando expresamente se habla de algún "ánimo", "propósito", "deseo", "intención", etc. En esos casos, por tanto, para afirmar la tipicidad, además de la existencia del dolo, debe también acreditarse ese específico elemento subjetivo.

Capítulo III "ESTUDIO DEL ILICITO ELECTORAL"

Por lo que hace a la culpa, habrá que observar lo establecido por el artículo 60 del Código Penal Federal, en cuyo párrafo segundo prevé el criterio del "numerus clausus", al señalar los casos en que el delito culposo es punible.

ARTICULO 60: En los casos de delitos culposos se impondrá hasta la cuarta parte de las penas y medidas de seguridad asignadas por la ley al tipo básico del delito doloso, con excepción de aquéllos para los que la ley señale una pena específica. Además, se impondrá, en su caso, suspensión hasta de diez años, o privación definitiva de los derechos para ejercer profesión, oficio, autorización, licencia o permiso.

FRACCION II: El deber de cuidado del inculpaado que le es exigible por las circunstancias y condiciones personales que el oficio o actividad que desempeñe le impongan.

Se puede afirmar sin embargo que los delitos electorales sólo admiten la forma de realización dolosa. El dolo, a su vez, puede ser directo o eventual, siendo el primero el más frecuente en estos casos.

B) EL DOLO EN EL ILICITO ELECTORAL

Para determinar la existencia de la conducta dolosa, el Ministerio Público (y en su caso el juzgador) deberá estar, por una parte a lo previsto por el párrafo primero del artículo 9 del Código Penal Federal, que establece:

ARTICULO 9: "Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la Ley".

Del texto anterior se desprende, por una parte, que el dolo comprende dos aspectos o elementos: A) El cognoscitivo y B) El volutivo; es decir, conocimiento y voluntad.

A) El conocimiento, por su lado, debe referirse a los elementos objetivos del tipo penal, sean éstos "descriptivos" o "normativos". El artículo 9, por lo tanto, precisa el objeto del conocimiento para los efectos del dolo, que está integrado por los elementos objetivos anteriormente señalados. Para afirmar la existencia del dolo, entonces, no se requiere que el

Capítulo III "ESTUDIO DEL ILÍCITO ELECTORAL"

sujeto tenga conocimiento de la relevancia jurídica de la acción, es decir, la llamada conciencia de la antijuricidad no es un componente del dolo, sino, un requisito para el juicio de reproche.

Por lo anterior, el Ministerio Público debe cuestionarse y responderse, si el sujeto activo al realizar la conducta sabía o tuvo conocimiento de las siguientes circunstancias, por ejemplo:

- Que tenía la calidad de "funcionario electoral", de "funcionario partidista" o de "servidor público" que es la calidad específica exigida por el tipo del artículo 405, 406 y 407, respectivamente del Código penal federal para el sujeto activo.
- Que los fondos, bienes o servicios, tales como vehículos, inmuebles, equipos etc., los tenía a su disposición en virtud de su encargo
- Que X persona era candidato de X partido.
- Que dicho candidato se encontraba en campaña electoral.
- Que los bienes, fondos o servicios los destinaba al apoyo de un determinado partido político.
- Que no cumplía los requisitos legales para votar.
- Que la credencial con la que vota o pretende votar no le pertenece.
- Que el documento que alteró o destruyó es relativo al Registro Federal de Electores
- Que tenía obligaciones electorales. etc.

B) La voluntad, a su vez, debe también referirse a los mismos elementos objetivos del tipo, y se manifiesta cuando el sujeto, con base a su conocimiento, "quiere" o "acepta" la realización del hecho descrito por la Ley. Con estos verbos que utiliza la ley, se permite la distinción entre dolo directo y dolo eventual, que obedece a la intensidad con que la voluntad abarca a los elementos objetivos.

Con relación al dolo, se debe puntualizar que conforme a la nueva regulación del artículo 9 del Código penal federal, a partir de 1984, corresponde al Ministerio Público probar su existencia. Desde ese año, al erradicarse la presunción de la intencionalidad, se invirtió la carga de la prueba,

Capítulo III "ESTUDIO DEL ILÍCITO ELECTORAL"

correspondiendo, ya no al indiciado probar su inocencia, (como sucedía hasta el momento en que dichas reformas al Código Penal entraron en vigor) sino al Ministerio Público corresponde demostrar que el sujeto actuó dolosamente.

En la determinación de la existencia del dolo (esto en lo relativo al aspecto cognoscitivo) se debe plantear paralelamente si en el caso concreto no existen datos que acrediten que el sujeto activo, al momento de realizar la conducta, se haya encontrado en la situación de error prevista en la fracción VIII inciso A) del artículo 15 del Código Penal Federal.

El error al que hago referencia, es el que recae sobre alguno de los elementos esenciales (de carácter objetivo) del tipo penal, de ahí que se le conozca como error de tipo y constituye una causa de atipicidad y, por ello, de exclusión del delito. En términos generales, si este error es invencible o inevitable, excluye tanto el dolo como la culpa y, consecuentemente, toda tipicidad de la conducta. En cambio, si el error de tipo es vencible o evitable, únicamente excluye el dolo y deja subsistente la culpa, es decir, excluye la tipicidad dolosa pero deja subsistente la tipicidad culposa, siempre y cuando el delito de que se trate admite la forma de realización culposa; en caso contrario, el error vencible excluye la tipicidad dolosa, más no deja subsistente la culposa.

Toda vez que los delitos electorales únicamente admiten la forma de realización dolosa, en ellos el error de tipo, sea vencible o invencible, sólo afecta al dolo y por ende a la tipicidad dolosa.

En caso de que sean dos o más los participantes en la comisión del hecho y sólo uno de ellos sea el que se encuentra en situación de error, únicamente a él beneficiará esa circunstancia, como se deriva de la lectura del artículo 54 del Código Penal Federal.

Una vez afirmada la existencia del aspecto cognoscitivo del dolo (al no hacerse valer el error de tipo) entonces se analizará el aspecto volitivo, en el que se determinará si el sujeto, en base a su conocimiento respecto de los elementos objetivos del tipo, tuvo voluntad de realización de los mismos, es decir, si el sujeto "quiso" o "acepto" la realización del hecho descrito por la ley; en el primer caso se afirmará el dolo directo y en segundo el dolo eventual.

C) ELEMENTOS SUBJETIVOS ESPECIFICOS DEL ILÍCITO ELECTORAL.

La mayoría de los tipos penales se satisfacen con el dolo y no requieren de algún otro elemento subjetivo específico. Por lo que, en esos casos, constatada la existencia del dolo (en

Capítulo III "ESTUDIO DEL ILICITO ELECTORAL"

sus aspectos cognoscitivo y volutivo) se afirmará la tipicidad de la conducta. Pero existen otros tipos, que si requieren de ese elemento subjetivo específico. Vgr. "deseo", "intención", "con un especial ánimo", "propósito" etc. La presencia de este elemento en la conducta del sujeto activo refuerza la idea de que se trata de un delito eminentemente doloso, o de especial antijuricidad.

Con relación a los delitos electorales, éstos en principio no requieren de un elemento subjetivo específico diferente del dolo. Sin embargo, hay ciertos tipos en que se hace mención expresa a un elemento subjetivo, que algunas veces sólo implica una reafirmación del dolo, ya sea porque utiliza la misma voz. vgr. "dolosamente" (artículo 405, fracción VII y XI; artículo 406 fracción V), o por tratarse de un componente de éste. Vgr. "a sabiendas" o "conociendo", que por alguna razón el legislador consideró hacer expreso señalamiento de él, no obstante de ser innecesario. Elementos subjetivos específicos se señalan en la fracción IX del artículo 409, al decir "para", que son expresiones que indican un específico propósito o fin del sujeto al realizar la acción descrita por la Ley. En otras ocasiones, el uso de determinado lenguaje también da a entender que hay cierta finalidad específica de por medio, para que la conducta sea penalmente relevante; tal es el caso, por ejemplo de la fracción III del artículo 403, al decir que "presione a los electores el día de la jornada electoral" pues debe entenderse que esa presión no puede, en este caso, tener otra finalidad (que motive la existencia de un delito electoral) que hacer que el elector vote en un determinado sentido.

3) CAUSAS DE JUSTIFICACION DEL ILICITO ELECTORAL.

Por lo que hace a las causas de justificación o de licitud, habrá que ver en el caso concreto si es factible que opere alguna de ellas, atendiendo a la naturaleza del hecho típico y de la propia causa de justificación. Esta última es definida por el maestro Castellanos⁶ como: "aquellas condiciones que tienen el poder de excluir la antijuricidad de una conducta típica", mientras que el maestro Ignacio Villalobos⁷ señala que las causas de justificación son " condiciones excepcionales que concurren a la realización de un hecho típico de Derecho Penal, por las cuales el acontecimiento deja de ser delictuoso, a pesar de su tipicidad, y por tanto no produce la responsabilidad que es inherente al delito".

Con relación a los delitos electorales, puede afirmarse que en principio resulta inadmisibles la operancia de alguna causa de justificación, excepto los casos en los que expresamente se señala que la conducta se realice "sin causa justificada", como se observa en lo previsto por los

⁶ Castellanos. Op. Cit. pág. 183.

⁷ Villalobos. Op. Cit. pág. 333.

Capítulo III "ESTUDIO DEL ILCITO ELECTORAL"

artículos 405 fracciones II y VIII, 406 fracción IV y 408 del Código Penal Federal, en los que podría plantearse, sobre todo, el "estado de necesidad justificante". Si del análisis el Ministerio Público determina que no se acreditó alguna causa de justificación, se afirmará que la conducta típica es también antijurídica.

4) LA DUALIDAD DE EFECTOS EN EL ILCITO ELECTORAL.

Al desarrollar el análisis del ilícito electoral, nos topamos con una encrucijada derivada de los efectos que estas conductas antijurídicas producen, por un lado, las consecuencias propiamente electorales, y por el otro, las consecuencias penales en estricto sentido.

Al referirnos a las primeras, debe señalarse que en el seno del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, existe un título denominado " de las nulidades ". Dicho título señala las hipótesis por las cuales se puede declarar nula la votación, dichas causales guardan notable semejanza con algunas fracciones contenidas en el seno del artículo 405 del Código Penal Federal.

Si bien las diversas autoridades electorales, y siendo más específicos, el Tribunal Federal Electoral (Por ser éste el depositario de las atribuciones constitucionales y legales para conocer y resolver los eventos contenidos en el artículo 287 del COFIPE, relativo a las nulidades de la votación) conocerá de las causales de nulidad de la votación recibida en casillas con sus naturales efectos contencioso electorales, de modificación del cómputo distrital impugnado, de revocación de constancia de mayoría, del otorgamiento a la fórmula ganadora, o de algún extremo de declaración de nulidad de la elección, ello no debe ser constitutivo de impedimento para que el Ministerio Público, o el propio Tribunal polaricen, por así decirlo, esas conductas nulificadoras de la votación, en conductas de posible encuadramiento típico delictivo de orden penal electoral. y sin que se pudiera afirmar con bases firmes, que contemplado uno de esos eventos como causal de nulidad, ya con ello quedaría agotada su total eficiencia causal, productora de consecuencias o efectos jurídicos, máxime que tales eventos en el supuesto de que no fueren invocados en tiempo y forma por parte interesada a través del recurso respectivo, tendrían como secuela la convalidación de los mismos, atendiendo al principio de definitividad que rige en materia electoral, perdiendo así su potencial cualidad invalidante o nulificadora de los votos recibidos en las casillas; pero no por esto, tendrían que perder también su potencial eficiencia para los fines de encuadramiento en ilícitos en materia electoral. En otras palabras, lo preceptuado en el artículo 292 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que a la letra señala:

Capítulo III "ESTUDIO DEL ILÍCITO ELECTORAL"

ARTICULO 292: " Las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría o de asignación no sean impugnadas en tiempo y forma, se considerarán válidas, definitivas e inatacables "

no tiene alguna incidencia, en las atribuciones del Ministerio Público, para investigar y perseguir los delitos. entre los que se encuentran obviamente, los delitos electorales, en tanto no prescriba el ejercicio de la acción penal y máxime que tal clase de ilícitos son perseguibles de oficio.

En resumen, los efectos producidos por conductas ilícitas en el aspecto electoral, nos conducen a puntos divergentes autónomos, (el propiamente electoral, y el propiamente penal) pero que al mismo tiempo, deben guardar una estrecha relación, ya que el Ministerio Público puede tomar conocimiento de la comisión de probables conductas antijurídicas a través de la noticia de existencia de una causal de nulidad de la votación, en virtud de que algunas fracciones del título vigésimocuarto del Código Penal Federal guardan notable semejanza a diversas causales de nulidad de la votación, contenidas en el artículo 287 del Código Penal Federal. De igual forma debe colegirse, que no obstante lo anterior, no debemos suponer que el mismo caso se dará en la hipótesis contraria, es decir, no porque el Ministerio Público se encuentre profundizando en el estudio de la comisión de una conducta que probablemente constituya un delito electoral. ésto sirva para el correspondiente análisis de la existencia o no de una causal de nulidad de votación, por parte del Tribunal Federal Electoral, merced de que, como lo señalamos, se requiere de la impugnación en tiempo y forma correspondiente. so pena de la conducente convalidación de los hechos.

Como ya señalamos, el artículo 287 del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales, establece un catálogo de causales de nulidad respecto de la votación recibida en las casillas electorales, las cuales son las que consideramos, de gran similitud con algunas de las descripciones delictivas contenidas en el título vigésimocuarto del Código Penal Federal; dichas causales contenidas en el COFIPE son las siguientes:

A) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por la Junta Distrital correspondiente;

B) Entregar, sin causa justificada, paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que este código señala;

Capítulo III "ESTUDIO DEL ILÍCITO ELECTORAL"

C) Realizar, sin causa justificada el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por la Junta Distrital respectiva;

D) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;

E) La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por este código;

F) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos que beneficie a uno de los candidatos, fórmula de candidatos y esto sea determinante para el resultado de la votación;

G) Permitir sufragar sin credencial para votar o a aquéllos cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores, salvo los casos de excepción señalados en el párrafo 5 del artículo 218 y el artículo 223 de este código, y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;

H) Haber impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o habertos expulsado sin causa justificada y siempre que ello sea determinante para el resultado de la elección; e

I) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación.

Por otro lado, en el título vigésimo cuarto del libro segundo del Código Penal Federal, se lista un catálogo de delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos.

En un primer acercamiento comparativo del catálogo de delitos electorales y las causas de nulidad de votación, se advierte que éstas últimas, en sus incisos A), B), F), G), H), e I) del mencionado artículo 287 del COFIPE, con pequeñas variaciones en cuanto a su texto, podrían encontrar acomodo en algunas descripciones típicas en materia de derecho penal electoral, como lo advertiremos en la siguiente comparación:

I. **CAUSAL:** "Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por la Junta Distrital correspondiente (inciso A)

Capítulo III "ESTUDIO DEL ILÍCITO ELECTORAL"

DELITO: "Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la Ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación" (fracción VII del 405)

II. **CAUSAL:** "Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que este código señala" (inciso B)

DELITO: "No entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales, sin mediar causa justificada" (fracción V del 405)

III. **CAUSAL:** "Haber mediado dolo o error en la computación de los votos que beneficie a uno de los candidatos, fórmula de candidatos y esto sea determinante para el resultado de la votación" (inciso F)

DELITO: "Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas o documentos electorales" (fracción IV del 405)

IV. **CAUSAL:** "Permitir sufragar sin credencial para votar o aquéllos cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores, salvo los casos de excepción señalados en el párrafo 5 del artículo 218 y en el artículo 213 de este Código, y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación" (inciso G)

DELITO: "Permita o tolere a sabiendas que un ciudadano emita su voto cuando no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales" (fracción X del 405)

V. **CAUSAL:** "Haber impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o habertos expulsado sin causa justificada y siempre que ello sea determinante para el resultado de la elección" (inciso H)

DELITO: "Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada" (fracción III del 405) o bien "Al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada al representante de un partido político o coarte los derechos que la ley le concede" (fracción VIII del 405)

VI. **CAUSAL:** "Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que los hechos sean determinantes para el resultado de la votación" (inciso I)

Capítulo III "ESTUDIO DEL ILICITO ELECTORAL"

DELITO: "En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar en donde los propios electores se encuentren formados" (fracción VI del 405)

Por lo anterior, nos podemos percatar que conductas sumamente similares entre sí, por un lado provocan la existencia de una causa de nulidad de la votación y por el otro la comisión de un ilícito electoral.

Es en este punto, donde surge un cuestionamiento por demás interesante y el cual es, hasta que punto lo resuelto en un procedimiento puede repercutir en el otro, dado que en sana lógica un fallo emitido en X sentido por el Juez de Distrito, (con respecto a la existencia o no de un delito electoral) no obliga al Tribunal Federal Electoral a dictarlo en ese mismo sentido, (con respecto a la existencia de una causa de nulidad de las votaciones), ni viceversa.

CAPITULO IV

DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR.

GENERALIDADES.

El título vigésimocuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal, denominado "Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos", se haya compuesto en su estructura preceptiva por trece artículos, que van desde el numeral 401 al 413 del ordenamiento anteriormente señalado. Para abordar su estudio, hemos preferido agrupar las figuras típicas, en razón del sujeto activo de las mismas; puntualizando o haciendo observaciones en aquellas descripciones legales, que ameriten algún comentario o crítica. De igual forma al ir señalando cada ilícito electoral, realizaremos la clasificación del delito en función a las siguientes circunstancias:

A) Según la forma de la conducta del agente: Se puede dividir en acción (se cometen mediante el comportamiento positivo; en ellos se viola una ley positiva), o de omisión (falta de observancia por parte del sujeto de un precepto obligatorio. A su vez, los delitos de omisión se dividen en: omisión simple y comisión por omisión. Los primeros consisten en la falta de actividad jurídicamente ordenada, con independencia del resultado material que produzcan; los segundos son aquéllos en los que el agente decide no actuar y por esa inacción se produce el resultado material.)

B) Por el resultado: Se pueden clasificar en formales y materiales. Los primeros son aquellos en los que se agota el tipo penal en el movimiento corporal o en la omisión del agente, sin que se requiera un resultado material. Los segundos son aquellos en los cuales para su integración se requiere la destrucción o alteración del objeto material.

C) Por la lesión que causan: Se pueden dividir en delitos de daño y de peligro. Los primeros, consumados causan daño directo y efectivo en los intereses jurídicamente protegidos por la norma violada. Los segundos no causan daño directo a tales intereses pero los ponen en peligro.

D) Por su duración: Se pueden dividir en instantáneos, continuados y permanentes. En los primeros la acción que lo consuma se perfecciona en un sólo momento. Los segundos se dan en varias acciones y una sola lesión jurídica, es decir, es continuado en la coincidencia y discontinuo

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

en la ejecución. Finalmente los terceros son aquellos cuando todos los momentos de su duración pueden imputarse como consumación.

E) Por el número de actos integrantes de la acción típica: Se pueden clasificar en unisubsistentes y plurisubsistentes. Los primeros se forman por un solo acto, mientras que los segundos constan de varios actos.

F) En base a la unidad o pluralidad de sujetos activos: Se puede clasificar en unisubjetivos y plurisubjetivos. Los primeros son aquellos en los que solo se requiere de la actuación de un solo sujeto, mientras que en los segundos se requiere de dos o más sujetos activos.

De igual forma, señalaremos si la descripción típica señala la exigencia que el agente activo y pasivo tengan una calidad determinada o no. Indicando de igual forma si el tipo penal establece referencias temporales y espaciales de la conducta y si establece referencias, respecto a los medios de comisión de la conducta.

DELITOS ELECTORALES COMETIDOS POR MINISTROS DE CULTOS RELIGIOSOS.

El artículo 404 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, es corolario punitivo a la infracción contemplada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 130 inciso E), que a la letra señala:

ARTICULO 130: El principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las Iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto religioso y de Iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

A), B), C), D)

E) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos de culto o de

propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o de sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

El artículo 404 del Código Penal Federal sanciona a los ministros de cultos religiosos que induzcan al electorado a votar en favor o en contra de candidato o partido político o induzcan a la abstención. Es una figura de resultado formal, al exigirse para su consumación, tan sólo el "inducir": siendo irrelevante para la ley, la eficacia o no de dicho accionar, pero teniendo en cuenta que esta inducción debe tener como objetivos o finalidades: A) Que el electorado vote en favor de un candidato o partido político; B) Que el electorado vote en contra de algún candidato o partido político; o bien C) Que el electorado se abstenga de votar.

La comisión de la conducta a la que acabamos de hacer referencia, trae consigo la aplicación de una sanción pecuniaria, consistente en 500 días multa, a los ministros de algún culto religioso que cometan aquélla. Además de esta sanción se establece la de inhabilitación de uno a cinco años, merced a lo estipulado por el artículo 402 del mencionado ordenamiento punitivo.

Es este delito de acción, en virtud de que la palabra inducir significa instigar, persuadir, provocar a alguien a hacer o no hacer algo, creer o no creer algo respecto de alguien. En principio podemos afirmar que es un delito unisubsistente, en virtud de que la inducción puede agotarse en un solo acto, aunque puede admitir la forma plurisubsistente, si aquélla se verifica en varios actos. Es un delito instantáneo, de peligro y complejo, ya que tutela simultáneamente más de un bien jurídico: el libre ejercicio de los derechos políticos individuales y el proceso electoral en su conjunto, además de implicar violaciones a valores constitucionales ya señalados. Es un tipo penal unisubjetivo, pues no exige la pluriparticipación. El sujeto activo de la conducta, lo constituye un sujeto cualificado, es decir, los ministros de cultos religiosos. El sujeto pasivo inmediato es de igual forma cualificado, por tratarse del electorado, esto es, ciudadanos potencialmente activos como sufragantes en los procesos electorales. No existen referencias temporales en el tipo legal, aunque de la contextura de la descripción, podría referirse la conducta a la temporalidad destinada al proceso electoral (enero-agosto del año de las elecciones), eslo derivado a que se establece que el sujeto activo debe inducir al electorado a votar en favor o en contra de un candidato X, cuya identidad es conocida hasta que sus correspondientes partidos políticos los postulan con tal calidad y lo hacen del conocimiento del electorado, teniendo verificativo este evento hasta la temporalidad destinada a los procesos electorales. No obstante lo anterior la conducta es comisible en cualquier momento. De igual forma se debe señalar que en el tipo, no se aportan referencias espaciales, al establecerse que la conducta se realice en "el

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

desarrollo de actos propios de su ministerio", lo que nos conduce a pensar que estos actos no sólo pueden ser cometidos en los edificios destinados al culto, sino en cualquier otro lugar donde se lleven a cabo actos de esta naturaleza. El tipo penal no hace referencia específica a los medios de comisión, aunque menciona que la inducción se lleve a cabo por cualquier medio, lo que nos da pie a pensar en homilias, sermones, charlas, conversaciones públicas o privadas, o por escrito, con imágenes o símbolos o cualquier otro medio eficaz para lograr que la inducción sea posible.

CRITICA: El Código Federal Electoral de 1987, estableció en su artículo 343 una multa y prisión de cuatro a siete años a los ministros de cultos religiosos que incurriesen en conductas delictivas electorales, y que no eran otras sino las mismas que las que ya quedaron descritas, en el actual Código Penal Federal. De todos los sujetos activos a quienes imponía sanciones este Código Federal Electoral de 1987, era a los ministros de cultos religiosos a los únicos que no se les daba la posibilidad de obtener su libertad mediante fianza, pues como ya quedó señalado, la pena excedía el término medio aritmético de cinco años.

Fue de tal manera criticada esta situación, que meses después (enero de 1988), se publicó un Decreto, a través del cual se hicieron dos modificaciones al mencionado Código, siendo precisamente una de ellas, la del artículo en comento, en la cual se quitó totalmente la sanción privativa de libertad para los ministros de cultos religiosos, quedando únicamente establecida una sanción pecuniaria consistente en una multa de hasta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, resaltando la circunstancia de que después de haber sido considerada la conducta mas atentatoria, como se desprende de la sanción con que se le acompañaba, pasó a ser la única conducta prevista en el Código, en la que al sujeto activo sólo se le impondrá una multa pecuniaria, es decir, ahora ya no se considera tan grave estas conductas por parte del sujeto activo de las mismas, lo cual resulta contradictorio.

Lamentablemente, al nacer al mundo jurídico el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el año de 1990, nuevamente el legislador consideró oportuno hacerle modificaciones a la sanción. Digo lamentable, ya que no hace una transformación de fondo, sino que incurre en la práctica ociosa de modificar las leyes, de acuerdo a modismos, aplicando estilos de redacción y no ideas o bases sólidas que le dieran razón de ser a la modificación. Lo anterior viene a colación debido a que el Legislador insertó como sanción a los ministros de culto religioso hasta quinientos días multa, lo que a mi juicio es una aberración, ya que como lo señala el maestro Carrancá¹ debemos entender que el día multa, "es el ingreso neto

¹ Carrancá y Trujillo Raúl, Código Penal Anotado

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

que tiene una persona, contando todos sus haberes diarios, al que habría que descontar todos los gastos que tenga con motivo de alimentación, vestido, educación de sus hijos e incluso sanos recreos; de manera que pudiéramos dividir el ingreso de la persona en esos 365 días del año y deducir así el monto del día multa a que se haría acreedor el infractor".

Por el lado de los ingresos parece suficientemente clara y justa la situación. Por razones de carácter presupuestal los sueldos y salarios del sector público, se integra por un conjunto de partidas al que se denomina de diversas maneras: sueldo, salario, sobresueldo, compensaciones, bonos, etc. Esto es lo que persigue el Legislador, es decir, que efectivamente se contemple la totalidad de los ingresos del trabajador para aplicar la sanción.

Y es aquí precisamente donde encontramos el problema, ya que nos preguntamos ¿A caso los ministros de cultos religiosos tienen definidos sus ingresos? Considero categóricamente que no, y por ende, resultaría harto complicado para el juzgador, el poder imponer 500 días multa, cuando no se puede precisar en el caso concreto lo que es un día multa, e incluso, debemos preguntarnos, si ésta sanción sería la adecuada (en dado caso de que realmente sea antijurídica) ya que los ministros de cultos religiosos por inclinación o vocación se supone que no están demasiado preocupados de los aspectos económicos. A través del tiempo se ha establecido que la multa debe ser considerada como una pena accesoria a la principal, ya que de lo contrario, permitiría al rico o el despreocupado de los bienes materiales, el violar la ley.

Debo dejar claro que no con ello, pugno por una sanción privativa de la libertad y una multa en contra de los ministros de cultos religiosos, sino todo lo contrario, es decir, que se deje de considerar estas conductas como delitos electorales, y que a lo sumo se traten como faltas administrativas, con la subsecuente aplicación de sanciones administrativas.

Y es en este punto precisamente donde se encuentra el principal punto a criticar de estos delitos electorales, en virtud de que el Legislador no ha tomado en consideración una situación que a todas luces es anticonstitucional

Por lo que hace a la disposición contemplada en el Código Penal Federal en su artículo 404, resalta la circunstancia de que se haya establecida en los mismos términos por el artículo 341 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que necesariamente lleva al convencimiento de que el Legislador atribuye a una misma conducta, un doble carácter: primero la considera falta administrativa menor y la incluye en el Capítulo de faltas administrativas del COFIPE, y en segundo lugar la considera una falta grave a la que se le debe

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

dar el carácter de delito y lo incluye como ha quedado señalado en el Código Penal Federal vigente.

DELITOS ELECTORALES COMETIDOS POR FUNCIONARIOS ELECTORALES.

El artículo 405 del Código Penal Federal, establece un catálogo de conductas ilícitas comisibles por funcionarios electorales, en sendas once fracciones, que constituyen su estructura preceptiva. El artículo 401 del mismo ordenamiento jurídico, define para los efectos punitivos, a los funcionarios electorales, de donde se desprende que aquéllos serán:

ARTICULO 401:- Para los efectos de este artículo se entiende por:

- I. Funcionario Electoral. Quienes en los términos de la legislación electoral integran los órganos que cumplen funciones públicas electorales.
- II y III

De lo anterior se desprende, que lo primero que debemos establecer, es determinar quiénes integran los órganos que cumplen funciones públicas electorales, por lo cual, debemos remitirnos a las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativas a tales órganos, y los cuales son: El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, con sus respectivas dependencias, unidades y órganos.

El artículo 72 del COFIPE, nos menciona como órganos centrales del Instituto Federal Electoral al Consejo General, La Junta General Ejecutiva y la Dirección General. En las entidades Federativas, por parte del Instituto, habrá, a su vez, una Junta Local Ejecutiva, un Vocal Ejecutivo y un Consejo Local (artículo 98). Y finalmente, los órganos del Instituto en los 300 distritos electorales uninominales en que se divide la República, contarán con una Junta Distrital Ejecutiva, un Vocal Ejecutivo y un Consejo Distrital. Así pues, serán funcionarios electorales, por cuanto al Instituto, los integrantes o titulares de dichos órganos y unidades.

Por su parte, el Tribunal Federal Electoral, cuya naturaleza y objeto se señalan en el artículo 264 del COFIPE, se integra actualmente por seis salas: Una Sala Central, con sede en la ciudad de México, cabecera de la primera circunscripción plurinominal, que es permanente y se integra con cinco magistrados propietarios y dos suplentes; Cuatro Salas Regionales, con sede en las ciudades cabecera de cada una de las cuatro circunscripciones electorales plurinominales restantes: Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca. Estas funcionan únicamente durante el año de elecciones y cada una de ellas se integra con tres magistrados propietarios y un suplente; y

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

finalmente, por una Sala de Segunda Instancia, con sede en la ciudad de México, que se integra para cada proceso electoral Federal, con el Presidente del Tribunal y cuatro miembros de la Judicatura Federal, y funciona durante el tiempo en que puedan presentarse impugnaciones en contra de las resoluciones de fondo de las Salas Centrales y Regionales del Tribunal, y en contra de la asignación de diputados y asambleístas de representación proporcional. El Pleno se integra con el Presidente del Tribunal y con los Magistrados propietarios de la Sala Central y de las Salas Regionales.

Merced a la definición dada por el Legislador, referente a lo que se debemos entender por funcionario electoral, es por lo que se debe considerar a los integrantes de las mesas directivas de casilla, como representantes de órganos que cumplen funciones públicas electorales, tal como lo establece el artículo 118 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. No debemos perder de vista, que tales mesas directivas de casilla, estarán integradas por ciudadanos, que para tal efecto hayan sido seleccionados.

Por la naturaleza de las descripciones típicas, debemos señalar que presentan mayor potencialidad, para ser protagonistas de una conducta, considerada como delito electoral, los integrantes de las mesas directivas de casilla. (Presidente, secretario y escrutadores, con sus respectivos suplentes). No debo omitir el señalar que los integrantes de los órganos del Instituto Federal Electoral (a excepción de los integrantes de las mesas directivas de casillas) y los del Tribunal Federal Electoral, en virtud de desempeñar funciones públicas, también estarán a lo prescrito por el artículo 407 del multicitado Código Penal, pues éste, se refiere a conductas ilícitas comisibles por servidores públicos, que a final de cuentas constituyen aquéllos.

Ahora bien, veamos por separado las once hipótesis penales, creadas para regular la conducta de los llamados funcionarios electorales y contenidas en el numeral 405 del Código Penal Federal, y cuya comisión dará lugar a la aplicación de las sanciones que éste artículo señala a tales sujetos activos, y que consisten en multa de cincuenta a cien días multa y prisión de dos a seis años, además de la inhabilitación de uno a cinco años y en su caso la destitución del cargo, según lo previsto en el numeral 402 del mismo ordenamiento jurídico. Los responsables de la comisión de estos delitos, no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional, según reza el artículo 413.

La primera de ellas se refiere a los documentos del Registro Federal de Electores (fracción I). Es este registro un servicio que presta el Instituto Federal Electoral, a través de una de sus direcciones ejecutivas (art. 135 COFIPE); este servicio es de interés público y permanente.

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

Este registro opera con documentos, tanto en la sección del catálogo general de electores, como en el padrón electoral. Vgr. listas nominales de electores, censos, credenciales para votar, etc.

Dicho lo anterior, la conducta del tipo prescrito en esta fracción I del artículo 405, atribuible a un funcionario electoral, consistirá en alterar (cambiar la esencia de algo), sustituir (poner una cosa en el lugar de otra), destruir (anular o deshacer), o hacer un uso indebido (fuera de los fines propios, naturales o jurídicos), de documentos relativos al Registro Federal de Electores, y por lo mismo el resultado señalado en esta fracción es del orden material y no meramente formal, ya que la conducta descrita, implica el cambio o daño en el mundo fenomenológico de los propios documentos, pero también cabe señalar, que basta con el cambio en el documento, sin importar si el documento modificado produce efectos o no. Es un delito de acción, que al admitir cualquier medio, podría dar cabida a la comisión por omisión, siempre que el sujeto activo en posición de garante, frente a la situación de daño del documento. Puede ser un delito unisubsistente o plurisubsistente, dependiendo si la conducta se despliega en uno o en varios actos. Es un delito instantáneo y de daño. El sujeto activo es cualificado, al exigirse que la cometa un funcionario electoral, pudiendo ser un ilícito unisubjetivo, pero admite la pluriparticipación. El sujeto pasivo es cualificado, al tratarse del propio Registro Federal Electoral. No existen referencias temporales ni espaciales, por lo que la conducta puede darse en cualquier tiempo y en cualquier lugar y se puede utilizar cualquier medio idóneo para la realización de la conducta, al no establecerse referencias específicas en cuanto a los medios de comisión.

La segunda fracción del artículo 405 del Código Penal Federal, es corolario punitivo a la fracción V del artículo 36 constitucional, donde se establece que los ciudadanos estamos obligados a desempeñar las funciones electorales que se nos asignen, las más frecuentes, consisten en desempeñarse como integrante de mesa directiva de casilla, con lo que el ciudadano adquiere la vestidura de funcionario electoral.

La conducta consiste en "abstenerse", es decir, un acto de carácter negativo que implica un no hacer, siendo omisiva la conducta, se requiere sin embargo, típicamente, de un resultado material: perjuicio al proceso. Por lo mismo es un delito de comisión por omisión, admitiendo la posibilidad de la tentativa, es un delito unisubsistente, que se agota con el no cumplir, y por lo mismo es un delito instantáneo, además de ser de daño. El sujeto activo, debe ser un funcionario electoral y por lo mismo es un delito unisubjetivo. En cuanto al sujeto pasivo, es el IFE, por ser éste el organizador y responsable de los procesos electorales. No existen referencias temporales ni espaciales, pero se entiende que se refiere al tiempo correspondiente al proceso electoral. No

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

hay referencias en cuanto a los medios de comisión, por lo que son dables todos aquellos que resulten eficientes para la consecución de tal conducta omisiva.

La fracción Tercera del artículo 405 del Código Penal Federal, previene la conducta ilícita comisible por funcionarios electorales, al obstruir el desarrollo normal de la votación, sin mediar causa justificada. El COFIPE establece en su seno, lo que se debe entender como "desarrollo normal de las votaciones". De igual manera debemos entender "obstruir" como el entorpecimiento o dilación dolosa al correcto devenir de la recepción de la votación.

Este delito puede ser de acción o de comisión por omisión; admite también ser unisubsistente o plurisubsistente. Por su resultado es instantáneo, aunque admite el continuado, si las obstrucciones son intermitentes. Es un delito material y de daño, y su sujeto activo es cualificado, al tratarse de un funcionario electoral. El sujeto pasivo puede ser el electorado mismo y el IFE como organizador de las elecciones. No hay referencias temporales ni espaciales, pero es claro que la conducta ha de producirse el día de la jornada electoral y precisamente donde este ubicada la casilla. No existen referencias a los medios de comisión, por lo que son viables cualquiera que sean idóneos para obtener el resultado.

La fracción cuarta del artículo 405 del Código Penal Federal, contiene una figura típica del fraude electoral, relativo a la alteración dolosa de los resultados electorales, así como la sustracción y destrucción de boletas o documentos electorales, por parte de los funcionarios electorales. Los resultados electorales se forman del escrutinio y cómputo realizados por los responsables legales de ello, (integrantes de la mesa directiva de casilla). En primer término, la conducta prevista en esta fracción cuarta, consiste en alterar los resultados electorales, mismos que se reflejan numéricamente, por lo que esa alteración consistirá básicamente, en modificar, aumentando o disminuyendo, las cifras que consten en documentos oficiales, con lo que se conseguirá cambiar la esencia de los resultados respectivos. La otra conducta prevista se refiere al robo o apoderamiento ilícito; que incluye el daño material, consistente en la sustracción y destrucción de las boletas o documentos electorales.

Es un delito de acción y de resultado material, pues se requiere la alteración efectiva de los resultados electorales en los documentos oficiales, así como el apoderamiento ilícito, o visto desde otro ángulo, el desapoderamiento (destrucción) de los documentos electorales que deba poseer legalmente. Es un delito unisubsistente, aunque admite la forma plurisubsistente, es de igual forma instantáneo y de daño. El sujeto activo deberá ser un funcionario Electoral, pudiendo

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

ser este un delito unisubjetivo o plurisubjetivo. El sujeto pasivo, lo constituye el IFE como organizador de las elecciones. No existen referencias temporales ni espaciales.

La fracción quinta del artículo 405 del Código Penal Federal, establece la conducta delictuosa consistente en no entregar oportunamente (omisión simple) o impedir la entrega oportuna (acción), de documentos oficiales, sin mediar causa justificada por parte de un funcionario electoral.

Al no exigirse en la descripción típica un resultado material, estamos en presencia de un delito formal, de acción u omisión simple que no admite la tentativa, pues hay que agotar la conducta; puede ser unisubsistente o plurisubsistente; instantáneo y de peligro. El sujeto activo es un funcionario electoral; es unisubjetivo, pero admite la pluriparticipación. El sujeto pasivo, lo es el IFE como responsable de la organización de las elecciones. No hay referencias temporales, espaciales, ni a los medios de comisión, por lo que la conducta es dable en cualquier tiempo, en cualquier lugar y mediante cualquier medio que resulte idóneo para la realización de aquélla.

La fracción sexta del artículo 405 del Código Penal Federal, describe una conducta delictiva, que atenta contra la libertad del sufragio y la cual se sanciona penalmente por ser cometida por un funcionario electoral, de quien se espera imparcialidad y objetividad. La conducta se hace consistir en ejercer presión sobre los electores, por cualquier medio que resulte idóneo (amenazas, soborno, etc.), con el objetivo de inducir a que el elector sufrague en favor de un candidato o partido determinado.

Se trata de un delito de acción, unisubsistente o plurisubsistente; instantáneo, aunque podría aparecer como continuado; de resultado material, pues se exige que se de una verdadera inducción que de como resultado que el elector verdaderamente vote en favor del candidato o partido político que le fueron señalados; es un delito de daño y su sujeto activo será un funcionario electoral, pudiendo ser un delito unisubjetivo, aunque admite la pluriparticipación. El sujeto pasivo lo constituye el electorado inducido. No existen referencias temporales, pero debe entenderse que la conducta sólo puede realizarse el día de la jornada electoral, en el interior de la casilla o en el lugar donde los electores se encuentren formados.

La fracción séptima del artículo 405 del Código Penal, describe una conducta ilícita, que atenta contra la adecuada organización de la jornada electoral, La conducta comisible por funcionarios electorales, consiste en la instalación, apertura o cierre de las casillas electorales fuera de los tiempos y formas previstos por la ley en la materia (artículos 212 a 215 y 237 a 238

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

COFIPE), o la instalación en lugar distinto al legalmente señalado o impida su instalación. La conducta pues, consiste en la realización de cualquiera de las tres conductas (instalar, abrir o cerrar) dolosamente, esto es, a sabiendas de que se hace ilegalmente.

Estamos en presencia de un delito de acción, unisubsistente o plurisubsistente; es instantáneo, formal y de peligro. El sujeto activo lo constituye un funcionario electoral, el pasivo lo constituye el IFE, como organizador de las elecciones. No existen referencias temporales ni espaciales, aunque queda claro que la conducta ha de verificarse el día de la jornada electoral y en el lugar donde sea instalada o se intente instalar la casilla electoral.

La fracción octava del artículo 405 del Código Penal Federal, consiste en el desequilibrio injusto que provoca entre los protagonistas de la contienda electoral, el hecho de que un funcionario electoral expulse de la casilla, sin causa justificada, a un representante de partido político, en virtud de que tales representantes poseen el derecho de tener acceso a las casillas electorales y permanecer en ellas, según lo previene el artículo 219 del COFIPE. Aunque también en dicho artículo, se previenen las limitaciones o prohibiciones a tales representantes de partido, que en dado caso que omitieran su cumplimiento, dejarían en total aptitud, al funcionario electoral, para expulsarlos de la casilla electoral.

Es un delito de acción, y unisubsistente, aunque por su posible descomposición en varios actos, puede admitir la forma plurisubsistente; Es un delito de resultado material, pues se agotará con la efectiva expulsión del representante. Es un delito instantáneo y de daño. El sujeto activo lo constituye el presidente de la casilla electoral, por ser este el facultado para tomar tal determinación, mientras que el sujeto pasivo lo constituye el partido político cuyo representante fue injustamente expulsado. No hay referencias temporales, pero queda claro que la conducta ha de verificarse el día de la jornada electoral y en la casilla electoral misma.

La fracción novena del artículo 405 del Código Penal, se refiere a la conducta ilícita en la que incurrirá un funcionario electoral, que conociendo la existencia de condiciones o actividades atentatorias contra la libertad y el secreto del voto, no tomen las medidas conducentes para que cesen, teniendo mayor potencialidad para incurrir en tal conducta: "El Presidente de la casilla electoral, ya que posee como atribución, la de retirar de la casilla a cualquier persona que incurra en alteración grave del orden, impida la libre emisión del sufragio, y aquél que viole el secreto del voto...", según lo dispone el inciso G) del artículo 122 del COFIPE.

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

Este es un delito de comisión por omisión, unisubsistente o plurisubsistente; instantáneo, aunque puede dar cabida al continuado, de resultado material y de daño. El sujeto activo es un funcionario electoral, siendo una conducta ilícita unisubjetiva, aunque da cabida a la pluriparticipación. El sujeto pasivo lo constituye el mismo electorado al que se le está coartando su libertad de sufragio. No existen referencias temporales ni espaciales, aunque se deduce que la conducta es comisible, el día de la jornada electoral y en el lugar donde se encuentre instalada la casilla electoral.

La fracción décima del artículo 405 del Código Penal, regula la conducta delictuosa, comisible por un funcionario electoral, consistente en permitir o tolerar, la emisión del voto por parte de un ciudadano, a sabiendas que éste no cumple con los requisitos legales para emitirlo, o la introducción en las urnas de una o más boletas ilícitamente. Para tener derecho a sufragar, el ciudadano debe cumplir los requisitos de contar con la credencial para votar con fotografía, ser mayor de dieciocho años, tener un modo honesto de vivir, aparecer en el listado nominal de electores y no estar suspendido en sus derechos políticos, por lo mismo, si cumple estos requisitos, se encuentra en aptitud de marcar una boleta electoral, en cada una de las elecciones, en favor del candidato o partido electoral de su preferencia.

Este es un delito comisión por omisión; unisubsistente o plurisubsistente, de resultado material, pues se agota en el momento mismo de la emisión del sufragio por parte del elector que no cumple con los requisitos legales para ello. Es un delito instantáneo y de daño. El sujeto activo será un funcionario electoral, mientras que el pasivo lo constituye el IFE, por ser el encargado del adecuado desarrollo de los procesos electorales. No existen referencias temporales ni espaciales, pero queda claro, que se trata del día de la jornada electoral y en el interior de la casilla electoral.

La fracción décimo primera del artículo 405 del Código Penal Federal se refiere al ilícito que comete el funcionario electoral que propale dolosamente noticias falsas en torno del desarrollo de la jornada electoral o respecto de los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y cómputo. La conducta delictiva consiste en propagar noticias falsas en torno de aquéllos, sin que por ello, debamos entender, que tales datos tienen o deben tener el carácter de secretos u ocultos, sino que se trata de evitar la divulgación de lo falso.

Este delito no requiere un resultado material, basta con la mera conducta (resultado formal). Se trata de un delito de acción, unisubsistente o plurisubsistente dependiendo si la conducta se verificó en uno o varios actos. Es un delito instantáneo y se considera unisubjetivo, aunque cabe la pluriparticipación. El sujeto activo es cualificado, al requerirse que la conducta la

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

desarrolle un funcionario electoral. En cuanto al sujeto pasivo, éste lo será el IFE, por ser este el organizador de las elecciones. No existen referencias temporales, aunque de la descripción típica se desprende que la conducta ha de verificarse el día de la jornada electoral o en los momentos posteriores a ella y en cualquier lugar. De igual forma no existen referencias en cuanto a los medios de comisión, por lo que es de admitirse cualquiera que resulte idóneo para la propagación de las noticias falsas.

CRITICA: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 41 párrafo octavo, que el organismo público encargado de organizar las elecciones, debe regirse bajo los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. En base a ello, resultaría fácil entender la preocupación del Legislador de regular las conductas de los individuos que integran dicho organismo público (IFE), para que observen en todo tiempo dichos principios. Lamentablemente del análisis del artículo 405 del Código Penal Federal, se desprende que las descripciones típicas, no regulan dichas conductas, sino se limitan a establecer un catálogo de conductas comisibles por los integrantes de las mesas directivas de casilla (Un Presidente, un secretario y dos escrutadores, con sus respectivos suplentes). Los integrantes de dichas mesas directivas de casilla, son ciudadanos que resultan insaculados por sorteo para desempeñar tales encargos (En el proceso electoral Federal de 1994, se seleccionaron a las personas que nacieron en los meses de noviembre y diciembre). Así pues, se establecieron sanciones rigoristas de dos a seis años de prisión y multa de cincuenta a doscientos días multa, a conductas de difícil valoración Vgr. Se sanciona al funcionario electoral que se abstenga sin causa justificada de cumplir con sus obligaciones electorales. Cualquiera de los integrantes de las mesas directivas de casilla, propietarios o suplentes, que decidieron no presentarse el día de la jornada electoral en sus respectivas casillas, o rehusaron desempeñar el encargo. Al hacerlo, están absteniéndose de cumplir sin causa justificada con sus obligaciones electorales. Ahora bien, ¿Porqué entonces pulularon dichas conductas en el pasado proceso electoral, sin que fueran consideradas como ilícitas? Muchas personas se trataron de justificar con vanos pretextos (tenían que trabajar, tenían que salir de vacaciones o incluso hubo quienes no se sentían capaces de desempeñar dicho encargo), y en último de los casos, ante la presencia de estas conductas, correspondería al juzgador valorar si actuaron con causa justificada o no.

DELITOS ELECTORALES COMETIDOS POR FUNCIONARIOS PARTIDISTAS.

El artículo 406 del Código Penal Federal, esta dedicado a la descripción de conductas ilícitas electorales, comisibles por los funcionarios partidistas. En este artículo se previenen seis distintas conductas en sendas fracciones que componen su estructura preceptiva, las cuales de

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

verificarse, originarían la aplicación de las sanciones que se establecen para el caso, y las cuales consisten en: multa de cien a doscientos días multa, y prisión de uno a seis años. No debemos omitir, que además de estas sanciones, se podrán aplicar las de inhabilitación del cargo de uno a cinco años y en su caso la destitución del cargo, merced a lo estipulado por el numeral 402 del mencionado ordenamiento jurídico. En la comisión de estos ilícitos, los responsables no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional, según reza el artículo 413 del Código Punitivo.

Para efectos de aplicación de sanciones, el mismo Código Penal Federal, nos informa lo que debemos entender por funcionario partidista, en su artículo 401, que a la letra señala:

ARTICULO 401:- Para los efectos de este artículo se entiende por:

I. ...

II. **Funcionario partidista:** Los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos a quienes el en 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; y

III. ...

La fracción I del artículo 406 del Código Penal Federal, describe una conducta delictiva que atenta directamente contra el bien jurídico tutelado, consistente en la libertad de sufragio. La conducta se hace consistir en "ejercer presión sobre los electores", y ésta se vería satisfecha con cualquier medio comisivo que resultara eficiente: amenazas abiertas o veladas, chantaje, cohecho o soborno o violencia. Se exige que esta conducta se guíe por un dolo típico que consiste en la "inducción a votar" en favor de un candidato o partido político determinado. Ambas conductas (ejercer presión-inducir) han de reflejarse en la captación de la voluntad de electores, en el sentido que con antelación se mencionó. De igual forma, es oportuno puntualizar, que debido a la descripción típica, es menester que se obtenga de la conducta señalada, es decir, una verdadera inducción de los electores, pues en caso contrario, sólo estaremos en presencia de una tentativa.

Este es un delito de acción, unisubsistente o plurisubsistente, instantáneo aunque podría ser continuado. Es un delito material o de resultado y de daño o lesión respecto del bien jurídico que tutela: la libertad de sufragio. Es un delito unisubjetivo, aunque puede dar cabida a la pluriparticipación. El sujeto activo es cualificado, pues se exige que sea un funcionario partidista el que realice la conducta. El sujeto pasivo es de igual forma cualificado, pues se encuentra

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

conformado precisamente por el electorado inducido a votar en favor de un candidato o partido político determinado. No obstante de no existir referencias temporales en el tipo, debe colegirse que la conducta sólo puede producirse el día de la jornada electoral, lo anterior, desprendido de las referencias espaciales de la descripción típica, que expresamente señalan que la conducta debe realizarse en el interior de la casilla electoral o en el lugar donde los electores se encuentren formados, que son circunstancias específicas del día de la jornada electoral. No se proporcionan referencias específicas, en torno a los medios comisivos del ilícito, ya que sólo se menciona el hecho de que se ejerza presión, por lo que son admisibles todos aquellos medios idóneos para que dicha presión obtenga frutos.

La fracción II del artículo 406 del Código Penal Federal, se refiere a la comisión del delito en que incurrirá el funcionario partidista que realice propaganda electoral mientras cumple con sus funciones durante la jornada electoral, por ser atentatorias contra la libertad del sufragio. La conducta pues, consiste en hacer propaganda electoral (acción intensa en favor de una idea, institución o actuación política, encaminada a atraer adeptos), durante la jornada electoral.

Se trata de un delito de acción, unisubsistente o plurisubsistente, instantáneo, de resultado formal o de mera conducta, pues no se requiere la producción de un resultado material. Es un delito de peligro y unisubjetivo, aunque admite la pluriparticipación. El sujeto activo es cualificado, al requerirse que la conducta la efectúe un funcionario partidista. El sujeto pasivo también es cualificado pues esta constituido por el mismo electorado al que se trata de inducir a través de la propaganda partidista, a obsequiar su voto en favor de un determinado candidato o partido político. No existen referencias temporales ni espaciales, pero queda claro de que se trata del día de la jornada electoral y el lugar donde los funcionarios partidistas cumplan con sus funciones durante la jornada electoral. Tampoco se hace referencia específica a los medios de comisión, por señalarse únicamente el término propaganda electoral, por lo que, son admisibles todas aquellas formas de propaganda que resulten idóneas.

La fracción III del artículo 406 del Código Penal Federal, se refiere al ilícito consistente en la sustracción, destrucción, alteración o uso indebido de documentos oficiales de índole electoral, por parte de los funcionarios partidistas. Entendiendo tales conceptos de la siguiente forma: La sustracción (apartar, extraer, separar), destrucción (anular o deshacer), alteración (cambiar la esencia de algo) o hacer un uso indebido de documentos oficiales de índole electoral (fuera de los fines propios, naturales o jurídicos).

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

Es un delito de acción y el resultado señalado en este fracción es de índole material, ya que la conducta descrita implica el daño o cambio en el mundo fenomenológico de los propios documentos. Este delito puede ser unisubsistente o plurisubsistente, pues su consumación puede originarse en uno o varios actos. Es un delito instantáneo, en virtud de que se consume en el mismo momento de su ejecución. Es un delito de daño y puede ser unisubjetivo o plurisubjetivo. El sujeto activo es cualificado, toda vez que se requiere que la conducta la despliegue un funcionario partidista. El sujeto pasivo es de igual forma cualificado, pues se trata del Instituto Federal Electoral, por ser éste el emisor de aquéllos documentos de índole electoral. No existen referencias temporales ni espaciales, por lo que este delito es comisible en cualquier tiempo y en cualquier lugar. De igual forma no existen referencias a los medios de comisión, por lo que son admisibles todos aquéllos que resulten idóneos para obtener el resultado.

La fracción IV del artículo 406 del Código Penal Federal, se refiere a la obstaculización del desarrollo normal de la votación sin la mediación de causa justificada por parte de los funcionarios partidistas, así como también por ejercer violencia física o moral sobre los funcionarios electorales. Este delito es comisible, por su naturaleza misma el día de la jornada electoral (tercer domingo de agosto del año de elecciones) según lo establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual, de igual forma, describe con holgura, en sus numerales 216 a 225 el desarrollo normal que deben tener las votaciones, el cual implica rapidez en la recepción de la votación que el electorado emita, por lo que, toda dilatación o entorpecimiento doloso a este fluido devenir, constituirá la comisión de un delito, así como también lo constituirá la aplicación de violencia física o moral sobre los funcionarios electorales que sea suministrada por un funcionario partidista. Dejando claro que para la configuración del ilícito, es menester la existencia de un resultado material (una real paralización o entorpecimiento de la recepción de la votación o la aplicación de la violencia).

Se trata de un delito de acción o de comisión por omisión, unisubsistente o plurisubsistente, por su resultado es instantáneo aunque puede ser continuado si las obstrucciones o la coacción moral durante la jornada son intermitentes. Es un delito unisubjetivo aunque admite la pluriparticipación. El sujeto activo es cualificado, al requerirse que la conducta la realice un funcionario partidista. El sujeto pasivo también es cualificado, pudiendo ser éste el mismo elector, el Instituto Federal Electoral como organizador de las elecciones, o el funcionario electoral que sufra la violencia física o moral que suministró el funcionario partidista. No existen referencias temporales ni espaciales en la descripción típica, pero debe colegirse que se trata del día de la jornada electoral y en el lugar de la recepción de la votación, es decir en la casilla electoral.

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

La fracción V del artículo 406 del Código Penal Federal, se refiere al ilícito que comete el funcionario partidista que propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y cómputo. La conducta delictiva consiste en propagar noticias falsas en torno a aquéllos, sin que por ello debamos entender, que tales datos tienen o deben tener el carácter de secretos u ocultos, sino que se trata de evitar la divulgación de lo falso.

Esta conducta no requiere de un resultado material, basta con la mera conducta (resultado formal). Se trata de un delito de acción, unisubsistente o plurisubsistente dependiendo si la conducta se verificó en uno o varios actos. En cuanto al resultado es un delito instantáneo y se considera unisubjetivo, aunque cabe la pluriparticipación. El sujeto activo es cualificado al requerirse que la conducta la despliegue un funcionario partidista. En cuanto al sujeto pasivo, éste también es cualificado al tratarse de los demás partidos políticos contendientes y el Instituto Federal Electoral, como organizador de las elecciones. No existen referencias temporales, pero queda claro que la conducta ha de verificarse el día de la jornada electoral o en los momentos inmediatos posteriores a ella. No se establecen referencias espaciales, por lo que podrá tener verificativo esta conducta en cualquier lugar, de igual forma no existen referencias a los medios de comisión, por lo que es de admitirse cualquiera que resulte idóneo para la propalación de las noticias falsas.

La fracción VI del artículo 406 del Código Penal Federal, se refiere al ilícito en que incurrirá el funcionario partidista que impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla o la abra o cierre fuera de los tiempos por la ley en la materia. El COFIPE en sus numerales 213 a 215 y 237 a 238 establecen los tiempos y formas legales para la instalación, apertura o cierre de las casillas electorales.

Estamos en presencia de un delito de acción, unisubsistente o plurisubsistente, instantáneo, formal y de peligro, además unisubjetivo, aunque admite la pluriparticipación. El sujeto activo es cualificado, al exigirse que la conducta la realice un funcionario partidista. El sujeto pasivo es cualificado, ya que se trata del Instituto Federal Electoral, por ser éste el encargado de la organización de las elecciones. El tipo no contiene referencias temporales ni espaciales, aunque es claro que la conducta ha de cometerse el día de la jornada electoral y en el lugar donde oficialmente se deban instalar las casillas electorales. En cuanto a los medios comisivos, se requiere la existencia de violencia física o moral para que se configure el ilícito.

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

Otro artículo que versa respecto de las conductas ilícitas en materia electoral, por parte de los funcionarios partidistas, es el artículo 412 del Código Penal Federal, que establece la sanción de dos a nueve años de prisión a los funcionarios partidistas o a los organizadores de actos de campaña (estos últimos no se encuentran definidos por la ley), que aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios, que les sean suministrados por algún servidor público, que con motivo de su cargo disponga de aquéllos.

Este es un delito de acción, unisubsistente o plurisubsistente, dependiendo si el aprovechamiento se da en un solo acto o en varios, es un delito de resultado material, instantáneo, unisubjetivo, aunque admite la pluriparticipación. El sujeto activo del ilícito es cualificado, al tratarse de los funcionarios partidistas y los organizadores de actos de campaña. En cuanto al sujeto pasivo, lo constituyen los demás partidos políticos que no recibieron apoyo, pues los deja en desventaja frente al que recibió el apoyo consistente en bienes, servicios, fondos o subordinados del servidor público.

CRITICA: Recordaremos que el legislador definió lo que debemos entender por funcionarios partidistas, pero lamentablemente en su denominación utilizó la expresión "partidos políticos nacionales", impidiendo con ello la aplicación de sanciones a funcionarios de los partidos políticos que poseen registro condicionado, por las razones que precisaremos.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 22 establece que: "la denominación partido político nacional, se reserva a las organizaciones políticas con registro definitivo". Por ende al haberse empleado dicho denominativo, en el Código Penal Federal, se excluye del texto legal a los dirigentes de partidos con registro condicionado, sus candidatos y aquéllos ciudadanos que tales partidos les hayan otorgado representación ante los órganos electorales, el día de la jornada electoral.

Por lo que se refiere a la materia electoral, no se confronta en realidad ningún problema, simplemente se debe hacer la interpretación de la ley, lo que nos conducirá a la conclusión de cuales disposiciones se aplican a los partidos políticos nacionales y cuales a los partidos políticos con registro condicionado. Pero en el caso de la materia penal, no se puede actuar de tal forma.

En efecto, como eje de los derechos punitivos en todos los países democráticos, se encuentra el principio de estricta aplicación de la ley, que como todos sabemos, encuentra su génesis en el año de 1215, en la que se prohibía la imposición de penas que no estuviesen previstas en ley.

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

Este principio, pese a su vestimenta latina, no proviene del Derecho Romano, sino del Derecho Alemán; concretamente, de Feuerbach y se concreta en la fórmula NULLA POENA SINE LEGE, que se complementa con otras dos: NULLA POENA SINE CRIME Y NULLUM CRIMEN SINE POENA LEGALE. Años después se explicó de la siguiente forma: 1) ninguna pena sin ley penal antes promulgada; 2) ninguna pena sin ley penal escrita y 3) ninguna pena sin mandato expreso de ley.

Este principio de legalidad, de estricta aplicación en materia penal, se recoge cabalmente en el artículo 14 de nuestra Constitución que establece que:

"En los juicios del orden criminal, queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata"

Por lo anteriormente expresado, los dirigentes de los partidos políticos con registro condicionado, no pueden ser sancionados penalmente aunque incurran en las diversas hipótesis que señala el artículo 406 del Código Penal Federal, que establece las penas a los funcionarios partidistas. No obstante ello, deberá analizarse, en el caso concreto, si la conducta no se haya prevista por otro artículo del título vigésimocuarto del Código Punitivo.

DELITOS ELECTORALES COMETIDOS POR SERVIDORES PUBLICOS.

Las conductas antijurídicas en materia electoral, comisibles por servidores públicos, encuentran su regulación jurídica con su correspondiente sanción, en el artículo 407 del Código Penal Federal. Además de este artículo, les serán aplicables los numerales 402 y 410 del mismo ordenamiento jurídico, por las razones que mas adelante precisaremos. Por el momento resulta prudente, señalar lo que se debe entender por servidor público, según lo define la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108.

ARTICULO 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal,

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El artículo 109 constitucional, al enumerar los distintos tipos de responsabilidad de los servidores públicos, incorpora la de carácter penal (fracción II: "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal").

La incorporación de conductas ilícitas cometidas por servidores públicos, en el título vigésimocuarto del Código Penal Federal, y específicamente en el artículo 407, busca ser un apartado especializado de la responsabilidad penal a que se refiere el artículo 109 constitucional. Pero no por ello debemos perder de vista, que el Código Penal Federal, en su título décimo regula la parte general de los delitos cometidos por servidores públicos, lo que nos indica, la funesta presencia de la duplicación típica.

Estos delitos son comisibles por cualquier servidor público, pero fundamentalmente, dadas las características típicas, por aquellos que gozan de cierto imperio o mando; ante ello, es posible que por el *status* o jerarquía del servidor público responsable, sea necesario acatar el requisito de procedibilidad constitucional a que se refiere el artículo 111 de la Carta Magna.

En otros casos, paralelamente a la responsabilidad penal, sería dable exigir responsabilidad política al servidor público de que se trate, en los términos del artículo 110 constitucional.

Las tres figuras delictivas, contenidas en igual número de fracciones del artículo 407 del Código Penal, serán sancionadas con multa de 200 a 400 días multa y prisión de uno a nueve años. De igual forma se debe aplicar la sanción de inhabilitación de uno a cinco años y en su caso la destitución del cargo, según se establece en el artículo 402 del mismo ordenamiento jurídico. En la comisión de estos ilícitos, los responsables no podrán gozar de la libertad provisional, según se desprende de lo dispuesto por el artículo 413 del mencionado código.

La fracción I del artículo 407 del Código Penal Federal, contempla un ejercicio abusivo de funciones públicas, que daña o lesiona la libertad del sufragio de los subordinados del sujeto activo y por supuesto daña la transparencia, objetividad y credibilidad de la jornada comicial misma. Esta forma de viciar la voluntad popular, es doblemente reprochable, en virtud, de que los procesos electorales tienen por objetivo la renovación e integración del poder público, resultando

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

inconcebible, el viciar ese proceso electoral, desde el propio poder público, cuya detentación está precisamente en juego.

En esta fracción I, la conducta delictiva consiste en "obligar" a los subordinados, mediante prácticas abusivas (amenazar con despidos o afectaciones al salario u otras prestaciones del subordinado), a una conducta electoral determinada. El verbo "obligar" implica la acción de compeler, de mover o impulsar a hacer o cumplir una cosa; su tono es imperativo, por lo que no cabría la forma suplicante, ni tampoco la sugerente.

Este delito es de acción y de resultado formal, pues la descripción legal sólo exige el obligar a emitir el voto en determinado sentido, por ende, no se exige para configurar la conducta que el voto en realidad se emita en el sentido en que se le obligó. Es un delito unisubsistente o plurisubsistente, según si aquella, se despliega en uno o varios actos. Es un delito instantáneo, aunque admite el continuado, si el sujeto pasivo lleva la conducta delictiva en diversos actos. Es un delito unisubjetivo, aunque admite la pluriparticipación. En cuanto al sujeto activo, éste es cualificado, pues se trata, de un servidor público. En cuanto al sujeto pasivo inmediato es también cualificado, pues ha de tratarse de un subordinado de un servidor público (que de acuerdo a la definición del artículo 108 constitucional, también sería un servidor público, pero de menor jerarquía del que lo obliga). No hay referencias temporales ni espaciales, por lo que la conducta podrá consumarse en cualquier momento que sustente el nexo causal y en cualquier lugar. No hay referencias específicas a los medios de comisión, por lo que podrá obligarse, por cualquier medio idóneo.

La fracción II del artículo 407 del Código Penal Federal, se refiere al ilícito que comete el servidor público que condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato.

Así pues, el verbo "condicionar", en los términos de la descripción legal, no se conformará con la promesa o palabra comprometida del elector, para que el delito se consuma; será necesario, que para obtener el servicio público, el cumplimiento del programa o la obra pública (educación, vivienda, bacheo, seguridad etc.), el elector, efectiva o presuntamente emita su voto, en favor de partido o candidato propuesto por el sujeto activo. Si el voto no llega a emitirse, y sólo se obtiene la promesa de hacerlo, el delito se habrá cometido en grado de tentativa punible.

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

Es un delito de acción, que admite las expresiones unisubsistentes y plurisubsistentes en su realización, ya sea que se agote con un sólo acto o con varios que en conjunto conformen el condicionamiento. Es un delito de resultado material, consistente en la emisión del voto en el sentido exigido, además es instantáneo, que se consuma precisamente en el momento que el elector sufraga en el sentido de la condición establecida por el servidor público. El sujeto activo del ilícito es cualificado, al exigirse que la conducta la despliegue un servidor público, pero que además este encargado de la prestación del servicio público, del programa o de la obra pública. En cuanto al sujeto pasivo, este lo constituirá el electorado, que demanda el servicio público, el programa o la obra pública. No existen referencias temporales ni espaciales, tampoco a los medios de comisión, lo que al ser abiertos, habrán de ser valorados en su idoneidad, por el juzgador.

La fracción III del artículo 407 del Código Penal Federal, se refiere a lo que se podría denominar "peculado especializado" o "peculado electoral" que resulta absurdo por las razones que posteriormente apuntaré. No obstante, el Legislador creyó pertinente la inserción de aquél, en el título vigésimocuarto del Código Punitivo.

La conducta delictiva, en esta hipótesis, se puede dar en una doble vertiente: A) Destinar fondos, bienes o servicios. B) Proporcionar apoyo a través de subordinados. En ambos casos debe haber un dolo específico, esto es, una conducta finalista orientada. El destino de fondos, bienes o servicios admite cualquier forma (Vgr. comodato, donación etc.). El apoyo con subordinados, resulta también típicamente abierto, pudiendo ser este apoyo estrictamente físico o mediante la elaboración de estudios, análisis o de cualquier otra manera.

Esta especie de peculado electoral, tiene como base la distracción o aplicación dolosa de bienes o recursos públicos a un destino diverso al que tienen designados en el presupuestos y programas públicos; este destino ilícito, esta vez, se encuentra definido y consiste, en el apoyo a un partido político o un candidato.

El resultado de esta conducta ilícita, no es meramente formal, pues se exige que el apoyo efectivamente se dé (resultado material). Es un delito de acción, unisubsistente o plurisubsistente, según se realice en uno o varios actos, es además instantáneo y puede asumir el carácter de continuado, si consiste en varios actos similares con unidad de intención. Es un delito de daño y su sujeto activo es cualificado, al exigirse que éste sea un servidor público que por virtud de su cargo tenga a su disposición fondos, bienes o servicios. El sujeto pasivo, lo constituye el electorado y los partidos políticos y candidatos no apoyados. No existen referencias temporales ni espaciales, por

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

lo que esta conducta se puede presentar en cualquier tiempo y en cualquier lugar. En cuanto a los medios de comisión, éstos serán precisamente los fondos, bienes, servicios o subordinados, destinados al apoyo de un determinado partido político o candidato.

CRITICA: Nuevamente encontramos la muy cuestionable tendencia de crear disposiciones especializadas, para regular conductas, que de una u otra forma ya se hayan contempladas en otras disposiciones generales, y que lejos de establecer un criterio uniforme, nos ubica en caminos divergentes, y con ello, evita que se aplique una ley exactamente aplicable al caso concreto, por el hecho de existir dos disposiciones similares.

De igual manera sostengo que no estamos en presencia del llamado concurso ideal de delitos; ya que si bien, éste implica que con una unidad de actuación se infringen varias disposiciones penales, también se advierte que existe una doble o múltiple infracción; es decir, por medio de una sola acción u omisión del agente se producen diversas lesiones jurídicas, afectándose consecuentemente, varios intereses tutelados por el Derecho, (Vgr. Un automovilista golpea la parte posterior de otro automóvil, produciéndose una pluralidad de resultados, tales como daño en propiedad ajena y lesiones de los ocupantes del segundo vehículo). En el caso que nos ocupa, no se presenta esta pluralidad de lesiones jurídicas. Me explico: La fracción III del artículo 407 del Código Penal Federal, inserta lo que se podría denominar como peculado electoral, mientras que el artículo 223 del mismo ordenamiento jurídico, se previene el peculado en general. Tanto en el primero como el segundo, se busca evitar la distracción o aplicación dolosa de bienes o recursos públicos a un destino diverso al que tienen destinados en los presupuestos y programas públicos, y por lo mismo sostengo que no hay pluralidad de lesiones jurídicas; más aún, considero que lo único que se hizo al insertar esta fracción en el artículo 407 del Código Punitivo, fue especificar el destino del desvío de tales recursos (partidos políticos o candidatos), lo cual considero absurdo y superfluo, en virtud de que el peculado en general cubre todas las posibilidades, al estipular que incurrirán en tal delito, los servidores públicos que distraigan de su objeto, bienes o recursos públicos, quedando cubierta en esta descripción típica la desviación de recursos hacia partidos políticos y candidatos.

Lo mas preocupante, es advertir que el Legislador llegó al absurdo de establecer que las sanciones contempladas en el título vigésimocuarto en su artículo 407, se aplicarían sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, lo cual es tanto como decir, que se sancionará una conducta, con la posibilidad de que esa misma conducta, vuelva a ser sancionada por otra disposición legal, lo cual resultaría inconstitucional.

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

En cuanto a la fracción I y II del 407 del Código Penal Federal, podemos señalar, que si bien no incurren en una clara duplicidad típica, como fue el caso de la fracción III, a que acabamos de hacer referencia, también podemos señalar que no son indispensables, pues en caso de no existir, podemos afirmar que las conductas que regulan dichas fracciones, podrían ser constitutivas del delito de amenazas (artículo 282 del Código Penal Federal).

DELITOS ELECTORALES COMETIDOS POR CANDIDATOS ELECTOS.

El artículo 248 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ordena: "Concluido el cómputo para la elección de diputados, el Presidente del Consejo Distrital expedirá la constancia de mayoría y validez a quien hubiese obtenido el triunfo, salvo que los integrantes de la fórmula, fueren inelegibles".

Por lo que hace a los Senadores, el artículo 257 del COFIPE, dispone que el Presidente del Consejo Local deberá. "Expedir al concluir la sesión de cómputo de entidad federativa y de declaración de validez de la elección de Senadores, la constancias de mayoría y validez a las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el triunfo, y la constancia de asignación a la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese logrado obtener el segundo lugar de la votación de la entidad" (primera minoría).

En ambos casos (Diputados y Senadores), se observará lo dispuesto por el artículo 60 Constitucional: "El organismo público previsto en el artículo 41 de esta constitución (I.F.E.), de acuerdo con lo que disponga la Ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

Una vez cumplidos estos requisitos, los Diputados y Senadores serán considerados electos y deben cumplir estrictamente el mandato popular que han recibido; de otra suerte se hacen acreedores a las sanciones constitucionales y penales.

En efecto, el artículo 63 Constitucional, establece que: "Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y comparecer a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia que si no lo hiciesen se entenderá por ese sólo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones".

Desde luego, el no aceptar el encargo correspondiente implica no aceptar una obligación propia del ciudadano de la República, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 36 de la Constitución, que señala entre otras obligaciones, la de desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, por parte de los ciudadanos que hubiesen resultado electos, para tales encargos; constituyendo tal omisión, motivo suficiente para aplicarse la sanción de suspensión de los derechos políticos a tales individuos hasta por un año, pudiéndose imponer además, otras penas que por el mismo hecho señalare la ley, de acuerdo a lo prescrito por el artículo 38 Constitucional.

Así pues, es como hemos hecho referencia a la sanción constitucional a esta conducta por parte de candidatos electos, pero de esa misma disposición, se desprende la posibilidad de aplicar otras sanciones que la ley establezca, tal como es el caso a la sanción contemplada en el artículo 408 del Código Penal Federal, consistente en la suspensión de los derechos políticos hasta por seis años.

Resulta significativo, que sólo hemos hecho mención de Diputados y Senadores, dejando a un lado a los Representantes a la Asamblea en el caso exclusivo del Distrito Federal, que al igual que los primeros, desempeñan cargos de elección popular. Lo anterior derivado de que son distintas las autoridades que conocerán en uno u otro caso, puesto que en el caso de los Diputados y Senadores, conocerán los Jueces de Distrito en materia penal, mientras que en el segundo caso conocerán los tribunales comunes del Distrito Federal.

La conducta que se contempla en el artículo 408 del Código Penal, surgió en la reforma electoral de 1962, y tuvo por objeto evitar que los partidos políticos nacionales, especialmente el Partido Acción Nacional, instruyeran a sus candidatos electos, a no presentarse a la Cámara respectiva a desempeñar su encargo, a manera de protesta, por no haberseles reconocido el número de Diputados a que consideraban tener derecho. Esta disposición va encaminada a la protección de la instalación y funcionamiento de los órganos legislativos en los términos de ley y, consecuentemente, a garantizar el cumplimiento de las altas responsabilidades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les confiere.

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

Así pues, la conducta consiste en "no presentarse", el diputado o senador electos, a desempeñar su cargo, en un plazo de 30 días, contados a partir de la fecha de instalación del Congreso (1 de Septiembre de cada año). El resultado de dicha conducta no es meramente formal, pues se produce un daño material, tanto al mandato popular, como a la integración de la Cámara que corresponda.

Este es un delito de comisión por omisión, en virtud del resultado material que se produce, admite la tentativa. Es un delito instantáneo, que se agota en el momento último del plazo de treinta días, en que no se ha presentado el activo. Por cuanto hace al sujeto activo, éste es cualificado y exclusivamente monosubjetivo, pues se exige que la conducta omisiva la realice un diputado o senador electos. En cuanto al sujeto pasivo, es cualificado, pues se trata del propio electorado. Si existe referencia temporal, al establecerse el plazo de 30 días según el artículo 63 constitucional. La referencia espacial no existe como tal, aunque se desprende de la expresión "no se presente...", con lo que se alude el recinto cameral respectivo, donde ha de desempeñar su cargo. No hay referencias a los medios de comisión, al consistir en una conducta omisiva.

DELITOS ELECTORALES COMETIDOS POR CUALQUIER PERSONA.

Son tres los artículos del Código Penal Federal, que previenen conductas ilícitas comisibles por cualquier persona y son: el artículo 403, 409 y 411; aunque no debe omitirse el señalar que también son aplicables los artículos 402 y 413, del mismo ordenamiento jurídico, que versan sobre sanciones aplicables a todo el título vigésimocuarto, denominado "delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos".

En primer término, nos abocaremos al análisis del primero de estos artículos (art. 403), que contiene un extenso catálogo de conductas antijurídicas en materia electoral, que son comisibles por cualquier persona y cuya realización traerá como sanción al responsable, la imposición de la pena de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años; además de la inhabilitación de uno a cinco años y en su caso la destitución del cargo (art. 402), sin olvidar que los responsables de estas conductas no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional, según dispone el art. 413 del mencionado ordenamiento jurídico.

La primera fracción del artículo 403 del Código Penal Federal, se refiere al delito que cometerá la persona, que vote a sabiendas que no cumple con los requisitos legales para ello. Votar, se refiere al acto mismo de cruzar o señalar a algún candidato en la boleta de elección

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

correspondiente, sin importar que se haga correctamente, pero siendo indispensable, que esa boleta sea depositada en las urnas, para que se pueda hablar de un acto acabado, ya que en caso contrario, sólo estaremos en presencia de una tentativa punible. Este es un delito de acción, unisubsistente, ya que la conducta se agota en el momento mismo en que se deposita la boleta en la urna. Es un delito formal, instantáneo y pueden ser de daño o de peligro, dependiendo si logran dañar el proceso comicial o sólo ponerlo en peligro. El sujeto activo es común e indiferente, en virtud de que no necesariamente debe tratarse de un elector, pues la descripción típica menciona que la conducta la puede desplegar aquél que vote a sabiendas que no cumple los requisitos de ley, entre los que podría figurar, que el agente sea menor de edad, y que por lo mismo no se le pueda dar tal denominación. En cuanto al sujeto pasivo, tenemos que podemos considerar como tal al pueblo y al Instituto Federal Electoral, en virtud de que el primero es el tutelar de la soberanía y el segundo el encargado de la correcta organización de la jornada electoral. No existen referencias temporales ni espaciales, pero queda claro que la conducta ha de desplegarse el día de la jornada electoral y en el interior de la casilla electoral.

En cuanto a la segunda fracción del artículo 403 del Código Penal Federal, se refiere al ilícito en que incurre aquél que vote más de una vez en una misma elección. Es aplicable respecto de la fracción anterior, el hecho de que debe insertarse las boletas en las urnas para que se considere un acto concluido, ya que en caso contrario, estaremos en presencia de una tentativa punible. Es un delito de acción, plurisubsistente, pues se requieren de dos o más actos para su consumación; instantáneo y de resultado formal. El sujeto activo en este caso es cualificado, pues ha de tratarse de un elector. En cuanto al sujeto pasivo, nuevamente será el pueblo y el IFE, por las razones que se apuntaron en la fracción anterior. No existen referencias temporales ni espaciales, aunque es claro que se trata del día de la jornada electoral y en el lugar en donde se encuentre ubicada la casilla electoral.

La tercera fracción del artículo 403 del Código Penal Federal, se refiere a la conducta ilícita consistente en hacer proselitismo (hacer adeptos, prosélitos), a una doctrina o partido político, siendo admisible cualquier medio para lograrlo. Vgr. volantes, convenciones, discursos, etc. El proselitismo de carácter político, no puede verificarse en el interior de las casillas electorales, ni en lugar donde los electores se encuentren formados. Aunque debemos señalar que el proselitismo ajeno a la contienda electoral (Vgr. de tipo religioso), no es suficiente para configurar la conducta, mas sin embargo, se pueden analizar a la luz de la siguiente fracción: (obstaculizar o interferir). Por el momento debemos señalar que este es un delito de acción, unisubsistente o plurisubsistente, si el proselitismo se verificó en uno o mas actos; instantáneo, formal y de peligro. El sujeto activo es común o indiferente, ya que la descripción no exige ninguna

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

calidad en el agente. El sujeto pasivo, lo constituye el pueblo y el IFE, por las razones comentadas con anterioridad. No existen referencias temporales, pero se desprende que se trata del día de la jornada electoral. En cuanto a las referencias espaciales, se establece que la conducta se verifique en el interior de las casillas electorales o en el lugar donde los electores se encuentren formados.

La fracción cuarta del Código Penal Federal, se refiere a la conducta ilícita, consistente en obstaculizar o interferir con el desarrollo normal de las votaciones, del escrutinio o del cómputo. La descripción típica, no establece referencias específicas, respecto a los medios de comisión que puede utilizar el agente activo de la conducta, por lo que se pueden utilizar todos aquéllos que resulten idóneos para la consecución de la misma: (Vgr. Cortando el suministro eléctrico, utilizando animales bravos, cerrando el acceso a la casilla, etc.). Ahora bien, por cuanto toca a lo que debemos entender por "desarrollo normal de las votaciones", el COFIPE se encarga de ello en sus numerales 212 a 236. Estamos en presencia de un delito de acción; que puede ser unisubsistente o plurisubsistente, dependiendo si la conducta se verifica en uno o varios actos; es además un delito formal, pues no se requiere de un resultado material para que se configure, y por lo mismo es un delito de peligro. Por cuanto al resultado es un delito instantáneo y en cuanto al sujeto activo, debemos afirmar que éste es indiferente o común, ya que no se exige calidad alguna en él. El sujeto pasivo, lo constituye precisamente el electorado, que ve menoscabado su derecho a sufragar libremente, y por otro lado, el IFE por ser este el encargado de organizar las elecciones. No existen referencias temporales ni espaciales, pero queda claro que la conducta ha de verificarse el día de la jornada electoral y en el lugar donde se encuentre instalada la casilla electoral.

La fracción quinta del artículo 403 del Código Penal Federal, regula la conducta ilícita, consistente en recoger sin causa prevista por la ley, credenciales de elector de los ciudadanos. La conducta pues, consiste en recoger (guardar, alzar), credenciales de elector, sin mediar causa que lo justifique. Las causas justificadas a que se refiere esta fracción, se encuentran señaladas en el COFIPE, donde de igual forma se establece, que el que posee tal atribución, será el Presidente de la casilla electoral y bajo las siguientes circunstancias: que la credencial presente muestras de alteración, o que ésta no pertenezca al ciudadano que la exhibe, poniendo en ambos casos en disposición de la autoridad a los que las presenten. Por lo que fuera de estos casos, no existe razón alguna, para privar de la posesión de dicho documento identificatorio a los ciudadanos. Este es un delito de acción, unisubsistente o plurisubsistente, instantáneo y de resultado material. El sujeto activo puede ser cualquier persona, mientras que el sujeto pasivo, lo constituye el elector que fue desposeído de su credencial para votar. El delito puede ser unisubjetivo, pero de igual forma admite la pluriparticipación. No existen referencias temporales ni espaciales en la

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

descripción típica, por lo que la conducta es comisiva en cualquier tiempo y en cualquier lugar. En cuanto a los medios comisivos, la descripción típica no hace referencia alguna a ellos, por lo que es admisible cualquiera que resulte idóneo para la verificación de la conducta.

La fracción sexta del artículo 403 del Código Penal Federal, se refiere a la conducta ilícita, en que incurrirá aquél que solicite votos por dádiva o promesa de dinero u otra recompensa. La descripción típica no exige que el elector, efectivamente otorgue su voto en favor del candidato o partido político, que le indicó el sujeto activo. Es clara la intención del Legislador, de tratar de evitar que partidos políticos con un abundante presupuesto, inclinen la voluntad del electorado mediante sobornos, que atentan directamente contra la confiabilidad y transparencia de las elecciones. Estamos en presencia de un delito de acción, que puede ser unisubsistente o plurisubsistente, dependiendo si la conducta se verificó en uno o en varios actos. Es un delito instantáneo, y de resultado formal, ya que se agota en el mismo momento en que el agente solicita el voto por medio de los medios comisivos, a que hace referencia la descripción típica; El sujeto activo de la conducta es indeterminado, por lo que puede realizarla cualquier persona; es un delito unisubjetivo, aunque da cabida a la pluriparticipación. En cuanto al sujeto pasivo, éste lo constituye el mismo elector, al que se trata de influenciar en el sentido de su voto. No existen referencias temporales ni espaciales, pero del tipo penal, debe desprenderse, que la conducta ha de originarse el durante los procesos electorales y en cualquier lugar. En cuanto a los medios comisivos, queda claro que han de ser la dádiva, la promesa de dinero u otra recompensa.

La fracción séptima del artículo 403 del Código Penal Federal, previene la conducta ilícita, consistente en violar de cualquier manera el secreto del voto. Lo anterior no será aplicable, solo en los casos especiales a que se refiere el COFIPE (art. 218), y los cuales son: En el caso de que una persona no sepa leer o se encuentre impedido físicamente para emitir su voto, podrá asistirse de una persona de su confianza que le acompañe al cancel o mampara y le auxilie marcando la boleta electoral, en el sentido que el primero desea, sin que ello sea constitutivo de violación del secreto del voto. Estamos en presencia de una conducta ilícita de acción, unisubsistente o plurisubsistente, dependiendo si la violación del secreto del voto se realiza en uno o varios actos. Es un delito instantáneo y de resultado formal, ya que no se exige en la descripción legal, la existencia de un resultado material. El sujeto activo de la conducta es indeterminado, por lo que cualquiera puede ser el agente; además se trata de un delito unisubjetivo, aunque admite la pluriparticipación. En cuanto al sujeto pasivo, éste lo constituye el elector al cual se le violó su derecho de emitir secretamente su voto. El tipo penal no establece referencias temporales ni espaciales, pero queda claro que la conducta ha de verificarse el día de la jornada electoral, y en el interior de la casilla electoral. No se establecen referencias respecto a los medios comisivos, por

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

lo que son admisibles todos aquellos que provoquen la violación del secreto del voto de los electores.

La fracción octava del artículo 403 del Código Penal Federal, se refiere a la conducta ilícita consistente en votar o se pretenda hacerlo, con una credencial de la que no sea titular. Es un delito de acción, instantáneo, que se consuma en el momento mismo en el que se pretenda votar con una credencial ajena. De resultado formal, ya que es indiferente si logra consumar la conducta de emitir el voto. Es un delito unisubsistente y unisubjetivo. El sujeto activo lo puede ser cualquier persona, mientras que el sujeto pasivo, lo constituye el IFE, como encargado de la correcta organización y desarrollo de las elecciones. La descripción típica no establece referencias temporales, pero queda claro que la conducta ha de verificarse el día de la jornada electoral. En cuanto a las referencias espaciales, se establece que la conducta ha de verificarse en el interior de la casilla electoral.

La fracción novena del artículo 403 del Código Penal Federal, establece la conducta ilícita consistente en organizar el día de la jornada electoral, la reunión y traslado de votantes, con el objetivo de llevarlos a votar e influir en el sentido de su voto. La descripción típica, no exige que verdaderamente se influya en la voluntad de los electores que sean trasladados, basta con el hecho de reunirlos y trasladarlos con dicho objetivo. Se busca tutelar en todo momento la libertad del sufragio del elector. Es un delito de acción; instantáneo, que puede dar cabida al continuado, de resultado formal, de peligro. Es también un delito unisubjetivo, aunque admite la pluriparticipación; y finalmente plurisubsistente. El sujeto activo lo puede constituir cualquier persona, mientras que el pasivo lo constituye el electorado al cual se trata de influir. No existen referencias espaciales, por lo que la conducta es dable en cualquier lugar. En cuanto a las referencias temporales, aunque estas no existen, se puede desprender que la conducta ha de verificarse el día de la jornada electoral.

La fracción décima del artículo 403 del Código Penal Federal, previene la conducta antijurídica consistente en introducir (insertar, meter, colocar) o sustraer (restar, disminuir), una o más boletas electorales (documento donde el elector, manifestará su preferencia por un candidato o partido político determinado); destruya o altere boletas o documentos electorales (Se consideran documentos electorales: las actas oficiales de instalación de casillas, de los escrutinios y cómputos de las mesa directivas de casilla, la de los cómputos distritales y en general los documentos expedidos en ejercicio de sus funciones por los órganos del IFE). Estamos en presencia de un delito de acción; unisubsistente o plurisubsistente, dependiendo si la conducta se verificó en uno o en varios actos; de resultado material, de daño y además unisubjetivo, aunque da cabida a la

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

pluriparticipación. El sujeto activo lo puede constituir cualquier persona, mientras que el pasivo lo puede constituir, el mismo pueblo y el IFE, como responsable del adecuado desarrollo de las elecciones.

La fracción décimo primera del artículo 403 del Código Penal Federal, se refiere al ilícito en que incurrirá aquella persona que obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien comprometa el voto mediante amenaza o promesa. La descripción típica evidentemente tutela la libertad del sufragio y el secreto del mismo. Se trata de un delito de acción, unisubsistente o plurisubsistente, dependiendo si la conducta se verifica en uno o en varios actos. Es un delito de resultado material y de daño. El sujeto activo de la conducta puede serlo cualquier persona, además es un delito unisubjetivo, aunque admite la pluriparticipación. El sujeto pasivo de la conducta lo constituye precisamente el elector del cual se obtuvo la declaración firmada acerca de su intención o sentido de su voto. No existen referencias temporales ni espaciales, por lo que es dable esta conducta en cualquier lugar y en cualquier tiempo.

La fracción décimo segunda del Código Penal Federal, se refiere al ilícito en que incurrirá cualquier persona que impida en forma violenta la instalación de una casilla. La conducta se refiere a la utilización de violencia (que puede ser física o moral), para evitar que se instale una casilla electoral. El COFIPE, en sus numerales 212 a 215, previene la relativo a la instalación y apertura de dichas casillas. Estamos en presencia de un delito de acción; unisubsistente o plurisubsistente, de resultado material, pues la descripción típica requiere que se impida la instalación de la casilla, diferente hubiera sido si el Legislador hubiera establecido: "Al que impida o trate de impedir...", además es un delito instantáneo y de daño. El sujeto activo de la conducta lo puede ser cualquier persona, mientras que el sujeto pasivo, lo constituye el IFE, por ser éste el encargado de la correcta organización y desarrollo de las elecciones. No existen referencias temporales, pero queda claro que la conducta ha de verificarse el día de la jornada electoral. Respecto a las referencias espaciales, queda claro que ha de verificarse en el lugar donde se deba instalar la casilla electoral.

En cuanto al artículo 409 del Código Penal Federal, que también regula conductas comisibles por cualquier persona, omitimos en este momento realizar su estudio, en virtud de que será analizado en el siguiente apartado, denominado delitos en materia del Registro Nacional de Ciudadanos.

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

Por ende, solo nos resta analizar lo establecido por el artículo 411 del Código Penal Federal, que impone la sanción de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien participe en la alteración del registro de electores, el padrón electoral y los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar. Estamos en presencia de un delito de acción; unisubsistente o plurisubsistente, dependiendo de el número de actos que intervinieron en su comisión; es un delito de resultado material, y por ende de daño. El sujeto activo de la conducta puede ser cualquier persona, mientras que el sujeto pasivo, lo constituye el IFE, por ser éste, el afectado con la alteración de documentos que el mismo emitió. No existen referencias temporales ni espaciales, por lo que es de admitirse que dicha conducta se verifique en cualquier tiempo y en cualquier lugar.

CRITICA: Nuevamente, considero que se han duplicado figuras delictivas, ya que como dejamos asentado, el artículo 403 fracción décima, en su descripción típica, sanciona a cualquier persona que altere o destruya documentos electorales. Por ello me pregunto, si es necesario que se vuelva a regular dicha conducta en el artículo 411, ya que los documentos a que hace referencia (registro de electores, padrón electoral y listados nominales), finalmente son y deben ser considerados como documentos electorales, razón por lo que resulta inadmisibles, que una misma conducta, se encuentre regulada por dos tipos penales. Únicamente considero que tendría cabida en este artículo 411, la conducta consistente en la expedición ilícita de credenciales para votar.

No obstante de ser viciosa esta duplicación típica entre los artículos 403 fracción X y el artículo 411, ambos del Código Penal Federal, resulta mas alarmante, el hecho de percatamos que dichas conductas, reciben sanciones diametralmente desiguales, ya que a una se le sanciona con diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años (art. 403 F. X), mientras que a la otra, se le sanciona con setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, lo que a todas luces es absurdo.

DELITOS ELECTORALES EN MATERIA DE REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS

Merced a las reformas y adiciones introducidas al artículo 36 constitucional en el año de 1989, en la fracción I del mencionado numeral, se estableció la obligación de los ciudadanos de la República, de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, señalándose textualmente que:

ARTICULO 36: "Son obligaciones del ciudadano de la República:

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley.

II, III, IV, V. ...

Al referirnos a los delitos previstos en el Capítulo Único del Título Vigésimocuarto del Libro Primero, del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, debemos señalar que tal como se denomina dicho título, ("Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos") estamos en presencia de dos especies de delitos:

- A) Delitos Electorales. y
- B) Delitos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos.

De los delitos de la segunda especie se ocupan los artículos 409 y 410. El primero fija tipos y sanciones, mientras que el segundo señala hipótesis de agravación de la pena, mas la aplicación de estos dos preceptos se debe considerar suspendida, por lo que a continuación se explica.

Dicho Título Vigésimocuarto se adicionó al Código Penal Federal por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de agosto de 1990, precisándose en su artículo primero transitorio, que la adición entraría en vigor al día siguiente de su publicación, pero su artículo segundo transitorio creó una excepción para esa regla general, al disponer:

"SEGUNDO.- Los artículos 409 y 410 que se adicionan entrarán en vigor al día siguiente de que se publique en el Diario Oficial de la Federación la ley o decreto que contenga las normas relativas al Registro Nacional de Ciudadanos y a la expedición del documento que acredite la ciudadanía."

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

Esa vacatio se agotó al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1992, el decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones legales a la Ley General de Población, en virtud de la cual, en el capítulo VII de dicha ley, denominado "Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana", se introdujeron normas que vienen a ser reglamentarias del artículo 38 fracción primera, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se hace referencia primaria a la organización y funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana, como servicios de interés público y cuya responsabilidad corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley. El mencionado decreto, de conformidad con su artículo primero transitorio, entro en vigor al día siguiente de su publicación, sin embargo, en el artículo tercero transitorio del mismo decreto se dispone:

"TERCERO.- La Secretaría de Gobernación mediante acuerdo que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, dará a conocer el programa para el establecimiento e inicio de funciones del Registro Nacional de Ciudadanos."

En virtud de que no se ha publicado ese programa para el establecimiento e inicio de funciones del mencionado Registro Nacional de Ciudadanos, no puede darse aplicación a los artículos 409 y 410 del Código Penal Federal, por estar referidos a un instituto que aún no ha sido establecido materialmente ni ha iniciado las funciones que le corresponden de acuerdo con la Ley General de Población. En nada corrige la situación apuntada el que por decreto publicado el 25 de marzo de 1994, que entro en vigor al día siguiente de su publicación, se hayan reformado, entre otros,² el artículo 409 en su primer párrafo, consistiendo la reforma en que las penas de multa y de prisión originalmente señaladas como alternativas, quedando como conjuntivas

El artículo 409 establece en su parte primera, las sanciones aplicables; las cuales consistirán en multa de 20 a 100 días multa y prisión de tres meses a cinco años, a quien realice las conductas establecidas en las 2 fracciones del citado artículo. En la comisión de este ilícito, los responsables, no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional, según se establece en el artículo 413 del Código Punitivo.

² También se reformaron los artículos 402 403 primer párrafo y fracciones de la III a la XII, 404, 405 primer párrafo y fracciones IV y de la VII a la XI, 406 primer párrafo y fracción V, y 407, habiéndose adicionado los artículos 411 a 413.

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

La fracción I del artículo 409 del Código Federal Electoral, establece la conducta delictiva, consistente en la entrega de documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos. Es obvio pensar en este sentido, que la Ley o decreto que le dé vida al Registro, exigirá, para la obtención del documento que acredite la ciudadanía, la previa entrega de alguna documentación (Vgr. Actas de nacimiento) o el llenado de formularios o respuestas verbales a algún interrogatorio, siendo precisamente en este momento donde pueden surgir las conductas antijurídicas, al "proporcionar" documentos o información falsa.

Estamos en presencia de un delito de acción, aunque podría admitir la omisión simple, si el sujeto oculta o calla algo que deba proporcionar. Es un delito de resultado formal, pues basta con el mero "proporcionar" sin exigirse ulterior resultado material, ya que no importa si las falsedades resulten o no efectivas. Puede ser unisubsistente o plurisubsistente, ya sea que la conducta se realice en uno o varios actos. Por el resultado, es un delito instantáneo, que se agota al proporcionar la documentación falsa o al falsear los datos. Es un delito de peligro y de naturaleza simple por tutelar un sólo bien jurídico. Esta figura delictiva sólo admite la forma dolosa de comisión. No hay referencias temporales ni espaciales en esta descripción típica, así como tampoco los medios de comisión. El sujeto activo lo puede ser cualquier persona, mientras que el sujeto pasivo estaría constituido por el Registro Nacional de ciudadanos. La pena se agravará en una cuarta parte más, según dispone el artículo 410, del Código Penal Federal, si la conducta la cometen servidores públicos del Registro Nacional de Ciudadanos o extranjeros.

La fracción II de este artículo 409 del Código Penal Federal contempla varias formas comisivas: Alterar en cualquier forma (modificando su esencia, sus datos, fechas etc.), Sustituir (por otro, oficial o no, válido o no etc.), Destruir (romper, quemar, dañar físicamente etc.), Usar indebidamente (por quien no tenga derecho o no sea titular etc.) el documento que acredita la ciudadanía que en los términos de la ley en la materia expide el Registro Nacional de Ciudadanos.

Es un delito de acción, unisubsistente o plurisubsistente, instantáneo, de resultado material, de daño o lesión y de formulación simple. El sujeto activo es común o indiferente al no exigirse ninguna calidad especial. El sujeto pasivo será el Registro Nacional de Ciudadanos. No existen referencias temporales o espaciales ni los medios de comisión. Al igual que en la fracción anterior, la pena se agravará, en los términos del artículo 410 del Código Penal Federal, si la conducta la comete un servidor público del Registro Nacional de Ciudadanos o un extranjero.

Capítulo IV "DELITOS ELECTORALES EN PARTICULAR"

Además de las sanciones que en cada caso se apliquen, se podrá imponer además la inhabilitación de uno a cinco años, y en su caso la destitución del cargo, según se desprende de lo preceptuado en el numeral 402 del Código Penal Federal.

CRITICA: No obstante de que las disposiciones contenidas en el artículo 409 del Código Penal Federal, no se encuentran en vigor, resulta oportuno e incluso necesario, el señalar que son atentatorias contra un principio constitucional, ya que el párrafo tercero del artículo 14 constitucional prohíbe imponer "pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata". Me explico: Merced a una absurda y muy peligrosa tendencia de Legislar por Legislar, se ha llegado a extremos tales, en los que una conducta se encuentra regulada por dos o más tipos penales. En el caso que nos ocupa, las conductas a que se refiere el mencionado artículo 409, se encuentran cubiertas por otros tipos penales que se hayan inmersos en el Código Penal Federal, tales como la falsificación de documentos en general y la falsedad de informes dados a una autoridad. Por lo mismo, ya no estamos en presencia de una ley exactamente aplicable al caso, no importando que una de ellas sea "especializada" en virtud de que la general también cubre esos eventos, lo cual evidentemente vulnera el principio constitucional citado.

CAPITULO V

AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DELITOS ELECTORALES.

FISCALIA ESPECIAL PARA LA ATENCION DE DELITOS ELECTORALES.

Merced a la intención manifestada por los partidos políticos nacionales, mediante la suscripción del documento denominado "Pacto para la paz, la democracia y la justicia", signado en el mes de enero de 1994, y con el posterior pedimento formulado por el Consejo general del Instituto Federal Electoral, se encontró conveniente la creación de una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, misma que poseerá autonomía técnica para el conocimiento de denuncias relativas a la comisión de un ilícito electoral, así como para integrar las averiguaciones previas correspondientes, ejercitando acción penal cuando proceda, interviniendo en los procesos respectivos hasta su culminación e incluso en los juicios de amparo y cualesquiera otros procedimientos conexos. La creación de la mencionada Fiscalía Especial, se concretó el 19 de Julio de 1994, mediante el decreto que reformó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Al frente de esta Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) se encontrará un Fiscal, que será nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Consejo General del Instituto Federal Electoral y sólo podrá ser removido a petición del mismo Consejo, el cual actuará con total autonomía técnica.

Esta Fiscalía contará con las siguientes atribuciones:

I. Conocer de las denuncias que se presenten en forma oral o por escrito sobre hechos que puedan constituir algún delito electoral;

II. Ordenar y practicar todos los actos conducentes a la comprobación de los elementos del tipo penal y de la probable responsabilidad del indiciado, como base para el ejercicio de la acción penal;

III. Ejercitar la acción penal correspondiente;

IV. Determinar la reserva o el no ejercicio de la acción penal; en este último caso deberá notificarse al ofendido en términos de ley y resolver sobre los conceptos de inconformidad que aquél formule;

Capítulo V. "AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DELITOS ELECTORALES"

V. Conceder la libertad provisional de los indiciados, cuando proceda;

VI. Dictar o, en su caso, promover ante la autoridad jurisdiccional, las medidas precautorias previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales, que sean indispensables para los fines de la averiguación previa o para el debido desarrollo del proceso;

VII. Solicitar ante el órgano jurisdiccional las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de cateo, así como los exhortos y las medidas precautorias procedentes;

VIII. Ofrecer o aportar ante la autoridad jurisdiccional en los periodos de preinstrucción y de instrucción del proceso, las pruebas conducentes para el debido esclarecimiento de los hechos motivo del ejercicio de la acción penal;

IX. Presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que procedan;

X. Interponer los recursos pertinentes;

XI. Intervenir en los juicios de amparo o cualesquiera otros procedimientos relacionados con las averiguaciones o los procesos respectivos, y

XII. Las demás que señalen las Leyes.

Para el debido cumplimiento de sus funciones, esta Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, se ha dividido en tres zonas, que comprenden los siguientes Estados de la República.

| ZONA NORTE | ZONA CENTRO | ZONA SUR |
|---------------------|--------------------|-----------------|
| Baja California | Puebla | Chiapas |
| Baja California Sur | Querétaro | Tabasco |
| Sonora | Tlaxcala | Yucatán |
| Chihuahua | Estado de México | Quintana Roo |
| Sinaloa | Hidalgo | Veracruz |
| Tamaulipas | San Luis Potosí | Campeche |

Capítulo V. "AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DELITOS ELECTORALES"

| | | |
|------------|------------------|-----------|
| Nuevo León | Jalisco | Oaxaca |
| Coahuila | Aguascalientes | Guerrero |
| Durango | Colima | Michoacán |
| Zacatecas | Guanajuato | Morelos |
| | Nayarit | |
| | Distrito Federal | |

Durante las ausencias del Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales, el despacho y la resolución de los asuntos estarán a cargo del Coordinador General y, a falta de ambos, de un Coordinador de zona, en el siguiente orden: Centro, Sur y Norte.

A) AREA DE RECEPCION DE DOCUMENTOS

Se estableció de igual forma, que los expedientes de averiguaciones previas y las denuncias que se recibieran en la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, ya sea porque hayan sido remitidos por alguna oficina o agencia del Ministerio Público de cualquier parte del país, o hayan sido presentados directamente en la FEPEDE, serán recibidas y registradas en la unidad de recepción de documentos de aquélla.

En todo documento que se reciba, previo examen para cerciorarse de lo que a continuación señalaremos, se asentará el sello de recibido, anotándose un número consecutivo, y la hora, con indicación de dígitos correspondientes al año.

Cuando se trate de pliegos de denuncia u otros escritos, se pondrá en la primera página el sello de recepción, anotándose el número de fojas, si son originales o copias y, en su caso, si no vienen firmados, si se encuentran mutilados, ilegibles por cualquier circunstancia, si no se acompañan los anexos mencionados en los escritos, u otras particularidades que puedan tener relevancia, lo que previamente al sellado se hará saber al presentante para su corrección, si éste acepta hacerla.

Cuando se trate de expedientes de averiguación previa o de otra especie, en el documento con que se remitan se asentará el sello de recepción, anotándose la naturaleza del expediente, el número de cuadernos que lo integren, el estado visible en que se encuentren, la cantidad de fojas contenidas en cada cuaderno, si las fojas vienen rubricadas y selladas en su unión, y cualquier particularidad que se juzgue importante.

Capítulo V. "AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DELITOS ELECTORALES"

Si con los documentos o con los expedientes se adjuntan objetos de cualquier índole, se recibirán detallándose su naturaleza, número y otras características al pie del sello de recepción, pero de ser los objetos peligrosos o perecederos, antes de recibirlos se dará aviso a la dirección general que corresponda según la materia sobre la que versen aquéllos, para dar las instrucciones procedentes.

A quien presente los documentos con que se remitan expedientes u otros objetos, si exhibe una copia para estampar el sello de recibo, así se hará con las mismas anotaciones a que antes se hizo referencia.

La unidad de recepción de documentos llevará un libro de entradas, cuya apertura y cierre serán autorizados por el coordinador general, con mención de las fojas foliadas que contenga, de las cuales ninguna deberá ser desprendida, aunque por alguna circunstancia justificada y con certificación del mencionado coordinador general, una o más lleguen a ser canceladas.

En el libro de entradas se asentarán, bajo el correspondiente número consecutivo, los mismos datos que hayan quedado consignados al pie del sello de recepción de los pliegos o expedientes recibidos.

El titular de la unidad de recepción de documentos formulará diariamente, en original y ocho copias, un listado de entradas, con las indicaciones mínimas necesarias para su debida comprensión; archivará el original respectivo y remitirá sendas copias al coordinador general, a los coordinadores de zona y a los directores generales de averiguaciones previas, de control de procesos, jurídico y de amparo.

El titular de la unidad de recepción de documentos con prontitud hará llegar los documentos, expedientes y, en su caso, objetos recibidos, a la oficina destinataria, recabando la constancia correspondiente, con fecha, hora, nombre, firma y especificación suficiente de lo entregado, para su debido resguardo. Tratándose de notificaciones derivadas de juicios de amparo, o de requerimientos urgentes de cualquier autoridad, el titular de la unidad de recepción de documentos cuidará de hacerlas llegar inmediatamente al área que corresponda, para que proceda a su atención oportuna.

Si los documentos, expedientes y, en su caso, objetos entregados por el titular de la unidad de recepción de documentos a alguna de las oficinas de la Fiscalía, requieren acuse de

Capítulo V. "AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DELITOS ELECTORALES"

recibo, despacho, actuación o seguimiento, se cumplirá esto dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega

B) AREA DE AVERIGUACIONES PREVIAS.

Con relación a las denuncias que de manera escrita o verbal se presenten directamente en la Fiscalía Especial, la Dirección General de Averiguaciones Previas procederá a registrarlas en un libro de gobierno, asignándoles el número de averiguación previa correspondiente y las turnará al Ministerio Público Federal para su trámite. Las denuncias presentadas por escrito deberán ser ratificadas por el denunciante. En tratándose de denuncias o expedientes de averiguaciones previas provenientes de otras oficinas, se registrarán en el libro de gobierno y se les dará el mismo trámite.

Los agentes del Ministerio Público Federal que tramiten averiguaciones previas se ajustarán a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Penal Federal o de otras leyes punitivas, según el caso, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y de su reglamento, así como de cualquier otro ordenamiento aplicable.

De igual forma, dichos agentes acordarán con el Director General de Averiguaciones Previas, quien consultará con el Coordinador de zona, cuando deban dictar determinación sobre:

A) La detención o la retención de un indiciado, o su libertad, ya sea provisional, con las reservas de ley, o definitiva;

B) El ejercicio de la acción penal con solicitud de orden de aprehensión, de comparecencia, o de cita si el inculpado se hallare en libertad provisional;

C) La reserva de la averiguación o la abstención del ejercicio de la acción penal;

D) Cuestiones de competencia, y

E) Cualesquiera otras actuaciones importantes.

Capítulo V. "AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DELITOS ELECTORALES"

Cuando el pedimento se refiera al aseguramiento precautorio de bienes o al levantamiento del que se haya decretado, así como para la fijación de cauciones u otras garantías para la libertad provisional del inculpado durante la averiguación previa, el acuerdo será con el Director General de Averiguaciones Previas. Para el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, el Ministerio Público debe tener acreditados los elementos del tipo penal del delito electoral de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado, en los términos de lo previsto en el artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales.

El Ministerio Público Federal que tramite averiguaciones previas y considere integrados los requisitos necesarios para el ejercicio de la acción penal, hará el acuerdo respectivo y remitirá el expediente a la Dirección de consignaciones de la Dirección General de Control de Procesos, para determinar lo procedente y, en su caso, formular el pliego de consignación

Los dictaminadores de la Dirección General de Consignaciones harán el estudio correspondiente y examinarán si se encuentran reunidos los requisitos para el ejercicio de la acción penal. En caso afirmativo, elaborarán el pliego de consignación y remitirán el expediente al Juzgado de Distrito en turno. En el supuesto contrario, devolverán el expediente a la Dirección General de Averiguaciones Previas indicando los motivos por los que no se ejercita acción penal y, en su caso, las diligencias que deben practicarse para la debida integración de la averiguación previa.

Tratándose de averiguaciones previas con detenido, si el Ministerio Público determina que la detención se realizó de conformidad a la Constitución Federal, si procede la consignación, ordenará la retención, observando que el indiciado sea puesto a disposición de la autoridad judicial dentro de los plazos constitucionales. En la hipótesis contraria decretará su libertad. Si la detención es ilegal, lo pondrá en inmediata libertad, sin perjuicio de integrar debidamente la averiguación previa y ejercitar la acción penal correspondiente, en su caso.

Cuando se determine el no ejercicio de la acción penal, la notificación al denunciante u ofendido, si fuere posible se hará en forma personal en la misma plaza donde se tramite la averiguación. En caso contrario se notificará por cédula que se fijará en el tablero de la Dirección General de Averiguaciones Previas y se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Una vez transcurrido el plazo de quince días hábiles sin que el denunciante u ofendido presente por escrito sus observaciones, se turnará el expediente a la Dirección General Jurídica para que en el plazo de cinco días hábiles, prorrogable por otro igual si fuere necesario por la

Capítulo V. "AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DELITOS ELECTORALES"

extensión o la complejidad del asunto sobre el cual verse la averiguación, formulen dictamen los auxiliares y se eleve a la decisión definitiva del Fiscal Especial.

Si el denunciante u ofendido presentare observaciones al acuerdo de consulta del no ejercicio de la acción penal, el Agente del Ministerio Público que conozca del asunto acordará respecto de ellas con el Director General de Averiguaciones Previas, y si alguna o todas las observaciones fueren fundadas, se notificará el acuerdo respectivo a quien las hubiese formulado y se proseguirá hasta llegar a la decisión definitiva del Fiscal Especial.

C) AREA DE CONTROL DE PROCESOS.

Los escritos o expedientes relacionados con los procesos en trámite, recibidos en la Dirección General de Control de Procesos, se registrarán en un libro de control, dándoles número consecutivo, anotando el número de proceso y, en su caso, el de toca que ya tengan asignado en el Tribunal respectivo y se turnarán con prontitud al agente del Ministerio Público Federal que deba atenderlos.

Tales agentes darán el debido seguimiento a las causas auxiliares y a los procesos, con todos los incidentes que puedan surgir en ellos, aportando pruebas, formulando los pedimentos y alegatos procedentes e interponiendo los recursos a que pueda haber lugar, en los términos establecidos por el Código Federal de Procedimientos Penales y otras leyes.

El agente del Ministerio Público Federal que intervenga en el proceso acordará con el Director General de Control de Procesos:

- A) Para formular conclusiones, sean acusatorias o no, total o parcialmente;
- B) Para formular conclusiones reclasificando el delito;
- C) Para formular pedimentos de sobreseimiento u otros que puedan dar lugar a la libertad del inculcado o a la suspensión o cesación del proceso, y
- D) Para conformarse con un auto de libertad o alguna sentencia, o bien para interponer, algún recurso.

Capítulo V. "AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DELITOS ELECTORALES"

En el caso de conclusiones total o parcialmente inacusatorias o que reclasifiquen el delito, así como en los de no presentación de conclusiones, al recibir el Director General de Control de Procesos el expediente relativo lo turnará con dictamen al Fiscal Especial, para que éste, en el primero y segundo casos, confirme las conclusiones presentadas o las revoque formulando acusatorias, y en tercer caso formule las procedentes.

D) AREA DE ASUNTOS JURIDICOS.

Los escritos o expedientes relacionados con asuntos jurídicos, contenciosos o de otra índole, recibidos en la Dirección General Jurídica, se registrarán en un libro de control, dándoles número consecutivo y, en su caso, anotando el número de expediente o de juicio que tuvieren asignado en la oficina o tribunal que esté conociendo del asunto, y se turnarán al agente del Ministerio Público Federal que deba atenderlos o proyectar alguna resolución, respuesta o comunicación.

Las resoluciones, las respuestas o las comunicaciones, si estas dos últimas no se reducen a mera cuestión de trámite, serán suscritas por el Director General Jurídico.

E) AREA DE JUICIOS DE AMPARO Y OTROS PROCEDIMIENTOS.

Los escritos o expedientes relacionados con juicios de amparo u otros procedimientos que no sean de averiguación previa o procesos, recibidos en la Dirección General de Amparo se registrarán en un libro de control, dándoles número consecutivo y anotando el número de juicio de amparo y, en su caso, el de toca de revisión, o del procedimiento de que se trate, asignado por el Tribunal respectivo, y se turnará al agente del Ministerio Público Federal que deba atenderlos o proyectar algún pedimento, resolución, respuesta o comunicación.

Los directores de área metropolitana y foránea se encargarán de que los informes previos y justificados se rindan dentro de los plazos legales, cuando estén señalados como autoridades responsables el Fiscal Especial, el Coordinador General, los Coordinadores de zona y los Directores Generales.

Los Directores de área metropolitana y foránea deberán instruir a los agentes del Ministerio Público Federal para informar inmediatamente por teléfono o fax de la interposición de demandas de amparo que les notifiquen, relacionadas con los delitos electorales; lo mismo harán con los pedimentos que formulen y con las resoluciones dictadas en dichos juicios.

Capítulo V. "AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DELITOS ELECTORALES"

Si en los juicios de amparo se pronuncia una resolución contraria a lo sostenido en los pedimentos formulados por los agentes del Ministerio Público Federal, o se da alguna otra situación que lo amerite, se impondrá el recurso procente expresando los agravios que se causen, previo acuerdo del Director General, quien dará cuenta al coordinador de zona respectivo.

Los pedimentos, así como las resoluciones, las respuestas o las comunicaciones, si estas dos últimas no se reducen a mera cuestión de trámite, serán suscritas por el Director General de Amparo.

F) OBLIGACIONES DE LA FISCALIA ESPECIAL.

Los agentes del Ministerio Público Federal adscritos a las diversas unidades de la FEPADE, así como los Subdirectores de Área, Directores de Área, Directores Generales y Coordinadores de Zona presentarán a su superior inmediato, tres días hábiles antes de cada fin de mes, durante el proceso electoral, un informe completo de sus actividades, con fines de control, vigilancia y evaluación de las funciones que desempeñen; éstos podrán requerir verbalmente o por escrito las aclaraciones necesarias y, de haberlas, se ampliará el informe respectivo. El Coordinador General proporcionará al Fiscal Especial todos los datos necesarios para que rinda su informe mensual al Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre la cantidad, naturaleza, estado y avance de las denuncias, averiguaciones, consignaciones y procesos; así como para la información que proporcione al Procurador General de la República.

Todos los servidores públicos de la FEPADE tienen obligación de atender con prontitud, respeto y absoluta imparcialidad a quienes acudan ante ellos como denunciantes, inculcados, abogados defensores o representantes, testigos, peritos o cualquier otra calidad dentro de los procedimientos que se tramiten por la Fiscalía o en los que ésta intervenga, y de desahogar las consultas que aquéllos les hagan en cuanto no trasciendan a significar parcialidad en perjuicio de otros intereses.

Cuando los inculcados u otras personas interesadas en los procedimientos no hablen o no entiendan suficientemente el idioma castellano, se dará inmediata intervención a un traductor que domine el idioma o dialecto en que se expresen, y sus declaraciones se asentarán también en su lengua, si así lo solicitaren, además, la diligencia será grabada por algún medio electrónico. Esto último se hará en cualquier otra diligencia, cuando así lo disponga el Fiscal Especial.

Capítulo V. "AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DELITOS ELECTORALES"

Los servidores públicos de la FEPADE deberán abstenerse de hacer manifestaciones en público, a favor o en contra de algún partido político o sus candidatos.

G) RESULTADOS OBTENIDOS POR LA FISCALIA ESPECIAL PARA LA ATENCION DE DELITOS ELECTORALES, DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1994.

Los resultados obtenidos por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, durante el pasado proceso electoral Federal de 1994, por virtud de la cual, se renovó el Poder Ejecutivo de la Unión, mediante la elección del Presidente de la República, de igual forma se eligieron 300 diputados por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional, además de 96 senadores y 68 miembros a la asamblea de representantes, en el caso exclusivo del Distrito Federal, ofrecieron las siguientes cifras.

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, tuvo conocimiento de 549 averiguaciones previas por la comisión de probables ilícitos electorales durante el pasado proceso electoral Federal de 1994. De este cúmulo de averiguaciones, se determinó el archivo de 250 averiguaciones, en virtud de que a juicio de la Fiscalía Especial, no constituían ilícito electoral alguno. Otro cúmulo, consistente en 145 averiguaciones, se remitieron a otras procuradurías por haberse declarado la Fiscalía Especial incompetente, para conocer de ellas. En el rubro de consignaciones, se ejerció acción penal sólo en 11 averiguaciones previas. Señalando de igual forma, que aún restan 131 averiguaciones previas en trámite.

El Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales, señaló como fundamental causa de la existencia de un cúmulo tan abundante de averiguaciones previas en las que se determinó el no ejercicio de la acción penal, al desconocimiento de las normas relativas a los mencionados delitos, y por ende, se desconocimiento de sus alcances y de sus limitaciones.

CONCLUSIONES

Resulta innegable, el sostener que a través del devenir patrio, han pululado múltiples legislaciones tendientes a salvaguardar el derecho inalienable del pueblo mexicano de proveerse la forma de gobierno que mas le beneficie, mediante la vía que la misma ley establece: Las elecciones. No obstante ello, debe colegirse, tras el presente trabajo, que es sumamente basta la parcela en la cual se debe trabajar, para dar una correcta y eficaz defensa a tal derecho.

En efecto, como corolario al presente trabajo, debemos puntualizar que se hayan numerosas incoherencias y vicios legislativos en el seno del título vigésimocuarto del Código Penal Federal, denominado "delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos", que a forma de síntesis presento a continuación:

La primer deficiencia, que se advierte del análisis del ilícito electoral, la encontramos en el artículo 404 del mencionado ordenamiento jurídico, pues el Legislador le concede a una misma conducta un doble carácter: Por un lado, la considera una falta menor y la incluye en el capítulo de faltas administrativas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (art. 341), y por el otro, la considera como una falta grave a la que se le debe dar el carácter de delito, con su correspondiente inclusión en el Código Penal Federal. Y más aún, debo puntualizar que la sanción que el legislador insertó en el Código Penal Federal, para los agentes de dicha conducta, resulta ineficaz, en virtud de que el juzgador, se encontraría en la imposibilidad de determinar con exactitud, los ingresos de los ministros de cultos religiosos, para la imposición de los 500 días multa a que hace referencia la descripción típica del mencionado numeral.

La siguiente deficiencia, la encontramos en el artículo 406 del Código Penal Federal, en virtud de que el legislador utilizó en la descripción típica, la denominación: "partido político nacional". Dicha denominación se reserva exclusivamente a aquéllos partidos políticos que posean registro definitivo, de acuerdo a lo que señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales en su numeral 22. Por ende, debemos asentar que las conductas típicas contenidas en este artículo 406 del Código Punitivo, no le son aplicables a aquéllos partidos políticos que posean registro condicionado, lo que da cabida a la proliferación de conductas atentatorias contra el libre sufragio popular.

De igual forma, debemos acotar que en el título vigésimocuarto del Código Penal Federal, se advierten numerosos vicios legislativos, consistentes en la duplicación típica. Se regulan conductas que de una u otra forma ya se hayan previstas en otros títulos del Código Penal, o

CONCLUSIONES

incluso en otros artículos de mismo título vigésimocuarto. Vgr. El artículo 407 del multicitado ordenamiento jurídico, hace referencia a conductas ilícitas en materia electoral, comisibles por servidores públicos, insertándose en su tercera fracción una descripción típica notablemente semejante a la conductas que se previenen en el artículo 223 del Código Penal Federal, consistiendo la única diferencia entre ambas disposiciones, que en la primera (art. 407) se especificó el destino del desvío de recursos públicos, sin que ello, constituya en sí, la razón y fundamento de este artículo, ya que dicha circunstancia o peculiaridad también se puede considerar inmersa en la descripción típica del artículo 223. Lo grave de esta situación es que el Legislador consideró oportuno el señalar que a los responsables de las conductas previstas en el artículo 407 del Código Penal Federal, se les aplicarían además de las penas que dicho artículo señala, las que correspondan por el delito de peculado, lo cual es tanto como decir, se sancionará al que cometa peculado, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones correspondientes al delito de peculado.

Estas son algunas consideraciones, que a través del análisis de los llamados ilícitos electorales surgieron. Las consideraciones en particular se encuentra inmersas en las críticas o comentarios que surgieron con motivo de la elaboración del capítulo cuarto del presente trabajo, denominado "delitos electorales en particular".

En tiempos en que la virulencia, deja de ser un camino poco viable, resulta inadmisibles atrincherarse en la afirmación de que las elecciones son tan solo, una parte mas, en el complicado rompecabezas del juego político nacional y que por tal razón, pugnar por un verdadero sistema democrático constituye utopía pura.

Lejos de tal afirmación, debemos apuntar que nuestra sociedad de hoy en día dista de ser resignada y con las atrofias valorativas de antaño, transformándose en exigente y disconforme, con protagonismos que incitan al cambio. La carga de demandas sociales es intensa, y debemos esforzarnos para darles respuesta por vías pacíficas y con la celeridad suficiente.

Resulta oportuno establecer que un estado democrático, no es solamente un estado en que la sociedad interviene electoralmente para elegir a sus gobernantes, pero tampoco es un estado donde no existe esa participación electoral para designarlos. El origen electivo de los titulares del poder hace falta pero no basta. Es menester que surjan de elección popular (legitimidad de origen) y que en el ejercicio del poder reconozcan, garanticen y promuevan los derechos humanos (legitimidad de ejercicio). Este plus debe componer una sumatoria con el origen electivo para tener, en unidad completa, la fisonomía esencial del estado democrático.

CONCLUSIONES

PROPUESTAS

No obstante que el Legislador de 1990 consideró oportuno incorporar al Código Penal Federal los delitos electorales, considero que en este ordenamiento jurídico, deben figurar las reglas de la parte general, de aplicación universal y las figuras típicas de carácter general y no las especializadas, ya que estas últimas carecen de sustento explicativo y de contexto jurídico. Quien consulta una ley (en este caso la ley electoral), busca al estudiarla, conocer todos sus aspectos, incluyendo el penal, sin que se menoscabe la calidad técnica del régimen punitivo, por su carácter subsidiario. Por lo anterior considero adecuado que se haga una incorporación de los aspectos penales electorales al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De igual forma, considero necesario, que se dejen atrás prácticas viciosas tendientes a la verificación de modificaciones superfluas, carentes de sustento y razón de ser, haciéndose una discriminación y una posterior selección de todas aquellas descripciones típicas, que resulten necesarias, para dar una adecuada defensa al sufragio popular.

Por lo mismo, resultaría oportuno, que el Instituto Federal Electoral, a través de la Vocalía de capacitación y educación cívica, realice esfuerzos tendientes a la propagación de elementos que permitan el conocimiento del pueblo mexicano de las conductas atentatorias contra el sufragio, pues como se desprende de los resultados obtenidos por la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Electorales, en el pasado proceso electoral Federal de 1994, la población en general desconoce los llamados delitos electorales, y por lo mismo, sus alcances y limitaciones.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO Miguel, LOPEZ BETANCOURT Eduardo. Delitos Especiales, México D.F., Ed. Porrúa S.A., 1990, 595 pp.

CARRANCA Y TRUJILLO Raúl, Derecho Penal Mexicano (Parte General) Décima Sexta edición, México. D.F., Ed. Porrúa S.A., 1988, 886 pp.

CARRANCA Y TRUJILLO Raúl, CARRANCA Y RIVAS Raúl. Código Penal Anotado. Décima Sexta edición, México D.F., Ed. Porrúa S.A., 1993, 1023 pp.

CASTELLANOS TENA Fernando, Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Trigésima Segunda edición, México D.F., Ed. Porrúa S.A., 1993, 361 pp.

GONZALEZ DE LA VEGA René. Derecho Penal Electoral. Segunda edición, México D.F. Ed. Porrúa S.A., 1991, 319 pp.

MORILLAS CUEVA Lorenzo. Delitos Electorales, Madrid España, Cuadernos de Política Criminal, 1977. 232 pp.

NUÑEZ JIMENEZ Arturo, El Nuevo Sistema Electoral Mexicano, México D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica, 1991, 346 pp.

OJESTO MARTINEZ PORCAYO Fernando, El Derecho de Sufragio, Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal (Proceso electoral 1987-1988) México D.F. 1988, 784 pp.

SALAZAR TOLEDANO Jesús. Dogmática de los Delitos en Materia Electoral, Tesis de Licenciatura en Derecho, U.N.A.M., Facultad de Derecho, México D.F. 1965.

VILLALOBOS Ignacio. Derecho Penal Mexicano (Parte General), Quinta edición, México D.F., Ed. Porrúa S.A., 1990, 654 pp.

VILLARROEL Hipólito. Enfermedades Políticas, México D.F., Ed. Porrúa S.A. 1982. 323 pp.

HEMEROGRAFIA

BARREIRO PERERA Francisco. "Delitos y Faltas Administrativas" Revista del Tribunal Federal Electoral. México 1993.

BARREIRO PERERA Francisco. "Justicia Electoral" Revista del Tribunal Federal Electoral, Vol. II, Núm. 3. México 1993. 10 pp.

FERNANDEZ DOBLADO Luis. "La Tutela del Sufragio", Criminalia Año XXXIX, Núms. 7-8 México D.F. 1973.

FERNANDEZ MUÑOZ Dolores. " Los Delitos Electorales " Revista Elector Foro de Política Constructiva. Año I, Núm. I. México D.F. Nov. 1993.

MORENO M. Manuel. "El Derecho Electoral y la Evolución Política de México". Revista de Ciencias Políticas y Sociales, México D.F., Julio - Agosto 1984. 500 pp.

OJESTO MARTINEZ PORCAYO Fernando "Las Sanciones en el Derecho Electoral Mexicano". Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Año I. Vol. I. Tomo I. México D.F. 1989. pp. 36-50.

FUENTES

**CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. México
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. 1994. 325 pp.**

**CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA
TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL. México. Ed. Porrúa S.A. 1994.
148 pp.**

**CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México. Ed. Porrúa
S.A. 235 pp.**

**MORENO HERNANDEZ Moisés. "Algunos Lineamientos para el Ministerio Público Federal.
Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales. (P.G.R.) México 1994.**

**Normatividad en Materia de Delitos Electorales. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos
Electorales (P.G.R.) México 1994.**

**REYES TAYABAS Jorge. "Reflecciones en Torno a los Delitos Electorales. Fiscalía Especial
para la Atención de Delitos Electorales. (P.G.R.) México 1994.**

**SILVA MEZA Juan. "Los Delitos Electorales, su Naturaleza y Vinculación con las Causas de
Nulidad y el Recurso de Inconformidad. Tribunal Federal Electoral. México D.F. 1994, 20 pp.**