



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA

"LOS DELITOS ELECTORALES"

MARÍA TERESA GUZMÁN RAMÍREZ

Tesis presentada para optar por el Título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez Oficial
de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jalisco. septiembre de 1997.

CLASIF: _____

46573

ADQUIS: _____

23-5-02

FECHA: _____

DONATIVO DE _____

\$ _____



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA
SEDE GUADALAJARA
BIBLIOTECA**

"LOS DELITOS ELECTORALES"

MARÍA TERESA GUZMÁN RAMÍREZ

Tesis presentada para optar por el Título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez Oficial
de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jalisco. septiembre de 1997.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. SRITA. MARÍA TERESA GUZMÁN RAMÍREZ

Presente

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesional y después de haber analizado el trabajo de titulación en la alternativa TESIS titulado: LOS DELITOS ELECTORALES presentado por usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos en vigor para ser presentado ante el H. jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Alarcón Menchaca', written over a horizontal line.

LIC. ALBERTO JOSÉ ALARCÓN MENCHACA

Zapopan, Jalisco a 10 de septiembre de 1997

03 DE SEPTIEMBRE DE 1997

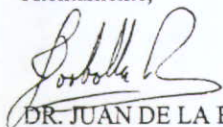
COMITÉ DE EXÁMENES PROFESIONALES
PRESENTE.

Por medio de la presente hago de su conocimiento que el señorita MARÍA TERESA GUZMÁN RAMÍREZ terminó su proyecto de tesis titulado: LOS DELITOS ELECTORALES.

La elaboración de la tesis ha sido aprobada, por lo que le comunico se sigan los pasos necesarios para la conclusión de dicho trabajo.

Agradeciendo de antemano la atención al presente, me despido.

Atentamente,



DR. JUAN DE LA BORBOLLA R.

DEDICATORIAS

A DIOS:

Por permitirme llegar al final de mi carrera.

A MIS PADRES:

Por todo su amor, apoyo y esfuerzo para que yo pudiera alcanzar la meta.

A MIS HERMANOS:

Por toda la ayuda que me han brindado a pesar de los momentos difíciles.

A MI NOVIO:

Por todo su amor, paciencia, comprensión y por todo el apoyo y la fuerza que me ha dado para seguir adelante.

A MI TÍA:

Por toda la ayuda que me dio para realizar esta tesis.

Y en general a todos aquellos que me brindaron su ayuda para llevar al cabo esta investigación.

ÍNDICE

Capítulo

Página

INTRODUCCIÓN

1.	ANTECEDENTES	11
1.1	Algunas de las irregularidades que se dieron en las elecciones federales de 1988.	14
1.2	Breve reseña histórica de la adición del Título vigésimocuarto, Capítulo Único, de los Delitos Electorales en el Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal	18
2.	GENERALIDADES	20
2.1	Esferas del delito	21
2.2	Conceptos del delito	22
2.2.1	Concepción sociológica	22
2.2.2	Concepción legal	23
2.3	Presupuestos del delito	27
2.3.1	Sujeto activo	29

2.3.2	Sujeto pasivo	34
2.3.3	Objeto material	37
2.3.4	Objeto jurídico	37
2.4	Elementos del delito	39
3.	ANÁLISIS DE LOS DELITOS ELECTORALES	41
3.1	Transcripción textual del Título vigesimocuarto del Código Penal Federal de 1997.	41
3.2	Delitos de los electores	49
3.3	Delitos de los ministros de cultos religiosos	54
3.4	Delitos de los funcionarios electorales	59
3.5	Delitos de los funcionarios, candidatos y representantes de partido	65
3.6	Delitos de los servidores públicos en materia electoral	68
3.7	Delitos de candidatos electos	73
4.	PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES.	81
4.1	Fiscalía Especializada en la Atención de los Delitos Electorales	81
4.1.1	Disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de	

	la República que inciden directamente en la organización y funcionamiento de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales	82
4.2	Estadísticas y gráficas de las denuncias recibidas en 1997	89

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

En México, como en otras naciones, se ha dado, a lo largo de su historia, una rica y variada legislación electoral, que ha permitido, al menos buscado, una vida democrática más auténtica.

“Sin duda, en un país como el nuestro se cometen durante los periodos electorales, más concretamente durante lo que la ley considera “jornada electoral” y dentro del perímetro dedicado a esas funciones o en sus cercanías, muchas conductas ilícitas que pueden caer dentro de figuras delictivas tradicionales. No son escasos los homicidios que se cometen o las lesiones que se causan, los daños en propiedad ajena que se perpetran o las amenazas e injurias que se profieren durante el tiempo y en los lugares de elecciones. Pero esas conductas ilícitas tienen su regulación jurídica en la legislación penal general. Allí se encuentran las figuras delictivas, las sanciones establecidas, los procedimientos encaminados a castigar las conductas antijurídicas que llegan a caer dentro de los tipos delictivos. Sin embargo, no son esos delitos los que constituyen la materia de la rama penal del derecho electoral. Para encontrar las materias reguladas por esta rama especial tenemos que

referimos a las conductas antijurídicas que se producen con motivo o por razón de los procesos electorales, a los cuales el derecho electoral, en su área del derecho penal, tipifica como delitos".¹

Esta tesis, en realidad ha sido concebida para estudiar esta nueva rama de la enciclopedia jurídica. Ahora, y tras repasar viejos y nuevos conceptos jurídicos, a lo largo de este trabajo, llegaré a lo que viene siendo el "Derecho Penal Electoral", convencida de la viabilidad y enmarcamiento de esta disciplina.

Esta inquietud de realizar mi tesis profesional en esta materia, prácticamente nueva y tan poco conocida, nació con una serie de eventos que se suscitaron, o mejor dicho, por la curiosidad que tuve de conocer más a fondo el tema; ya que al ingresar a laborar en el departamento jurídico de la Junta Local Ejecutiva de Jalisco del Instituto Federal Electoral, y al revisar unos expedientes relativos a Delitos Electorales, me surgió la curiosidad por conocer sobre estos asuntos, conocer éstos delitos, y saber el procedimiento que se sigue, me pareció que era una materia interesante por lo que me aboqué al estudio del mismo. Por lo que me animaron por un lado los hechos, los cambios trascendentales que se viven en nuestro país, esta transición hacia una democracia más

¹ Krieger, E., *Derecho y Legislación Electoral*, p. 102.

completa; y por otro lado, razones personales, asociadas, claro, a este ambiente y a la oportunidad que tuve de realizarla.

A pesar de que los trabajos nacionales en materia de legislación electoral, son muchos y variados, forman ya una verdadera tradición mexicana, que incluso ha inspirado a legislaciones extranjeras, no se ha producido una corriente doctrinaria. Sin embargo, en materia penal electoral, o mejor dicho, sobre delitos electorales prácticamente no hay nada, por ser una materia prácticamente nueva, por lo que me fue muy difícil encontrar bibliografía al respecto.

Los esfuerzos autorales se han vaciado a temas jurídicos comunes, con especial acento en el Derecho penal, civil, mercantil, internacional y administrativo.

No es que no importe el estudio cabal de las instituciones del Derecho común, pero es que no es lo único que la ciencia jurídica ofrece. No es que ya no deba estudiarse la actividad antisocial más reiterada y que el homicidio, el robo o los delitos sexuales, se den por agotados en su estudio y perfeccionamiento; por el contrario habrá que calar más hondo pero sin dejar de lado a los nuevos delitos que nuestra sociedad moderna genera y que en su eficacia, dañan a la sociedad e individuos.

Por lo anterior es por lo que decidí hacer este estudio y más que proponer algo, lo que pretendo y pongo a su consideración, es que se logre tener más información y conocimiento al respecto, ya que como se verá más adelante, existe gran desconocimiento de la materia, por parte de la ciudadanía.

Como primer punto, es interesante ver algunos de los *antecedentes* que llevaron a incluir dentro del Código Penal Federal un título vigesimocuarto que trata de los DELITOS ELECTORALES.

En el segundo punto se estudian las *generalidades* de los DELITOS, en el que se hace un repaso a los conceptos, sus presupuestos y elementos.

En el tercer punto se *analizan* los DELITOS ELECTORALES desde el punto de vista del sujeto activo.

El cuarto y último punto abarca lo que es la *persecución* de los DELITOS ELECTORALES, estudiando la naturaleza y las facultades que tiene la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), así como las estadísticas de las denuncias interpuestas.

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES

“El poder y la autoridad son hechos inherentes a las relaciones recíprocas de grupos e individuos”¹. El poder social es algo que está presente en todos los sectores de la vida social incluyendo gobierno y política; abarca la habilidad para mandar y para tomar decisiones que afectan directa e indirectamente a la vida o a los actos de los demás.

La política, cuando es considerada como una lucha por el poder, se centra en torno al problema de saber quién determinará la política oficial y cuál habrá de ser dicha política.

El poder escribe Max Weber es “la oportunidad que tienen uno o varios hombres para realizar su propia voluntad en una acción común, aún contra la resistencia de otros hombres que participan también de dicha acción”.

La historia ofrece incontables ejemplos de poder impuesto “por la espada” o impuesto “con sangre”, es por eso que desde que existen elecciones en los países incluyendo México han existido “fraudes electorales”, no sólo en contra de

¹ Chinoy, E., *La sociedad una introducción a la sociología*, p. 265.

un candidato o partido político, sino que en contra de toda la ciudadanía, por lo que fue necesario a partir de 1990 incluirlos dentro del Código Penal, llamándolos **DELITOS ELECTORALES**.

La primera Ley en la que se contemplaron, o se comenzaron a dar las primeras pinceladas de lo que hoy son los llamados Delitos electorales fue, en la *Ley para la Elección de los Poderes Federales*, promulgada por Venustiano Carranza el 2 de julio de 1918, que contenía once capítulos, y en la que tipificaba diversas disposiciones penales.²

Así fue como a través del tiempo en las diferentes leyes que reglamentaron las elecciones, se incluía un capítulo de sanciones, que era el que contenía las disposiciones de índole penal; pero básicamente a partir de la década de los veintes, de la mano del caudillismo militar, el reeleccionismo obregonista, el maximato, el cardenismo y posteriormente el llamado período del “desarrollo estabilizador”, y que durante todo ese largo lapso (1922-1979), al ser un sólo partido el que detentaba el poder a toda costa, y siendo los mismos los que incurrían en los tan mencionados delitos, todo era solapado y no eran conocidos los fraudes que indiscriminadamente se cometían.

Entre 1970 y 1985 el porcentaje de votos a favor de otros partidos no fue significativo, pero la persistencia e intensidad de los conflictos indicaba la

² Cfr. Serrano, F., *Desarrollo Electoral Mexicano*.

importancia que podían llegar a tener y la medida en que se deterioraba la legitimidad de un régimen sustentado en la imposición.

Fue hasta el año de 1988 aproximadamente en el que se empezó a tomar conciencia ciudadana más sólida, por la participación tan activa de los diferentes partidos políticos y se comenzó a descubrir gracias a los medios de comunicación social, los múltiples ilícitos que se comenten durante los procesos electorales, con motivo de la lucha por el poder.

Las irregularidades electorales que fueron denunciadas, casi siempre involucraban al partido oficial y al gobierno y más específicamente a las autoridades electorales. De ahí que el fraude no sea una "irregularidad" en el sistema político mexicano, sino una condición estructural que obliga al gobierno a mantener una imagen democrática formal y una realidad en la que el resultado de los comicios no se deja "a la voluntad del elector".³

A pesar del persistente control gubernamental sobre las elecciones; en las elecciones de 1988 la votación a favor de las nuevas oposiciones políticas dejó al descubierto los mecanismos de manipulación y ocultamiento de los resultados electorales, que por muchos años habían servido para producir una imagen falsa de hegemonía priísta y de legitimidad democrática.

Un lugar privilegiado para observar esos conflictos fueron los Colegios Electorales porque, a pesar de que casi nunca resolvían nada, ofrecían una tribuna para expresar su inconformidad, abierta a todos los candidatos y a todos los

³ Gómez, S., *De la Alquimia al Fraude en las elecciones mexicanas*, p. 9.

partidos. Una condición fundamental en un régimen democrático es el respeto a la libertad del elector, y esto depende de la amplitud para definir los derechos ciudadanos: que existan condiciones equitativas para la competencia entre partidos y garantías de "la limpieza de la elección".⁴

En muchas ocasiones los votos no han sido el elemento que decide el triunfo de los candidatos.

"El fraude electoral es un conjunto de mecanismos para evitar el desarrollo de partidos de oposición o para modificar el resultado de la elección y asegurar el triunfo del partido oficial".⁵

El fraude, como mecanismo para modificar el resultado de una elección, que podía haber favorecido a otro partido, se había usado siempre.

1.1 Algunas de las irregularidades que se dieron en las Elecciones Federales de 1988

El padrón defectuoso -personas con credencial de elector, injustificadamente excluidas del padrón-. En ocasiones, se permitió votar sin estar en el listado de la casilla, sólo con presentar la credencial. También ocurrió lo

⁴ Idem., p. 10.

⁵ Ibidem.

contrario en virtud de que el Registro Nacional de Electores no entregó las credenciales oportunamente, a muchos ciudadanos debidamente empadronados en distritos donde la oposición se manifestaba fuerte, en algunos comités distritales se acordó permitir votar sin credencial, etc., todo lo cual sirvió para calificar a comicios de esa época como los del "fraude cibernético".

Los partidos de oposición en general denunciaron también con insistencia la mala calidad de la tinta indeleble que debió servir para evitar que una misma persona votara varias veces, en los llamados popularmente "carruseles electorales".

Al conjugarse estas dos situaciones, la posibilidad de votar sin credencial o sin estar en el padrón y que la tinta indeleble no sirviera, se perdió totalmente el control sobre quienes votaron una vez y quienes lo hicieron muchas veces. Ninguno de estos hechos se pudo "probar legalmente", porque se habría necesitado un notario para cada casilla, que contara a todos los votantes y les exigiera su identificación.⁶

Las diferencias injustificables entre el número de votos de diputados de mayoría relativa y los votos de diputados de representación proporcional fue otro grave problema. En virtud de que la elección se hizo en una misma boleta, sólo era posible que hubiera más votos en la elección de representación proporcional, debido

⁶ Cfr. Gómez, S., ob. Cit., p. 68 y 69.

a los ciudadanos que tenían derecho a votar en la circunscripción pero no se encontraban en el distrito electoral donde se habían empadronado; en cambio, no era posible que “legalmente” ocurriera lo contrario. El “entusiasmo” de algunos candidatos priístas los llevó a introducir más votos a su favor o a modificar las actas dando por resultado más votos de diputados de mayoría relativa que de otras elecciones. Al darse a conocer los resultados de algunos distritos, los comisionados de partidos de oposición insistieron en que la entonces Comisión Federal Electoral amonestara a los comités distritales con el fin de que corrigieran esa falla.

Después de un largo debate accedieron en solicitar “una explicación a los comités distritales”, sin que se lograra corregir “el excedente en votos”.

Los comités distritales estaban facultados para repetir el escrutinio de las casillas en donde “las actas” se hubieran extraviado o existieran discrepancias o evidencias de que habían sido alteradas. Este hecho se dio especialmente en Guerrero, donde los presidentes municipales de muchos distritos “raptaron” los paquetes electorales con el fin de modificar los resultados. De ahí que los datos contenidos en las actas de las casillas que tenían los partidos, no correspondían a los datos oficiales del cómputo distrital.

El distrito 16 del Estado de México fue también muy discutido por esta razón y parecería que con buen éxito, pues se logró preservar el triunfo del FDN,⁷ aunque hubo muchos otros distritos en los que la Comisión Federal Electoral no intervino.

De nuevo se denunció que los paquetes electorales fueron violados para cambiar los resultados. Los presidentes de los comités distritales se mostraron agresivos con los partidos de oposición, se negaron a dar información, mantuvieron incomunicados a los representantes de la oposición o bien los expulsaron de la sesión de cómputo distrital. En algunos casos que los resultados favorecían al FDN o al PAN, los funcionarios distritales prolongaron el cómputo durante varios días con el fin de cansar a sus representantes. En varias ocasiones se permitió a los candidatos del PRI intervenir en la sesión del cómputo distrital y se denunció que los notarios se negaron a dar fe de los fraudes cometidos.⁸

Es probable que el fraude de elecciones de años anteriores fuera mayor; de lo que no cabe duda es que en 1988 adquirió un nuevo significado político, quizás por la acción de los medios de comunicación social o por la de las organizaciones no partidistas que comenzaron a intervenir en mayor medida.

⁷ Frente Democrático Nacional, formado al integrarse a la candidatura en pos de la Presidencia de la República por parte del Ing. Cuauthemoc Cárdenas, los partidos PPS, PARM, PFCRN, PMS y PMT.

⁸ Cfr. Gómez, S. Ob. cit.

El partido oficial había mantenido, hasta 1991, el control de los resultados para conservar al partido en el poder, a través de una legislación favorable y de las prácticas de los organismos electorales. Pero a partir de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1994 donde se plasmó la nueva composición del Consejo General del IFE (Instituto Federal Electoral) comenzó a generarse un importante cambio en el tema que nos ocupa.

1.2 Breve reseña histórica de la adición del Título vigesimocuarto, Capítulo Único, de los Delitos Electorales en el Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal

En la iniciativa de reforma al entonces Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (hoy Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), presentada por los diversos grupos parlamentarios del Congreso de la Unión (En el año de 1990), al estar deliberando sobre diversas reformas y adiciones a la ley anteriormente señalada, se propuso trasladar a los Delitos Electorales, a un capítulo especial del Código Penal y, que fuera la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de Justicia del Congreso, quien analizara en forma conjunta dicha propuesta.

El 13 de julio de 1990, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de Justicia del Congreso, presentó a la Asamblea el acuerdo mediante el cual estimaba necesario que los Delitos Electorales se ubicaran en el Código Penal, por razones de técnica jurídica, estableciendo sanciones privativas de libertad para algunos tipos. Asimismo, se incluyen en ese ordenamiento, tipos delictivos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos.

En la sesión de la Cámara de Diputados de fecha 14 de julio de 1990, se sometió a discusión la adición de un Título Vigésimocuarto, Capítulo Único al Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, denominado Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, entrando en vigor al día siguiente de su publicación (16 de agosto de 1990).

CAPÍTULO 2. GENERALIDADES

La teoría del delito es una parte del derecho penal, comprende el estudio de los elementos positivos y negativos del delito, así como sus formas de manifestarse. Los elementos positivos del delito configuran la existencia de éste, mientras que los elementos negativos constituirán su inexistencia; las formas de manifestación, se refieren a la aparición del mismo.

Si la teoría del delito es ciencia, con los mismos títulos que la ciencia general del derecho, debe tener una estructura sistemática y una organización lógica que respondan a criterios de rigurosa necesidad; determinar esa estructura, señalar la organización interna de la doctrina del delito, es la parte más delicada de la ciencia del Derecho Penal y también a causa de esa delicadeza, la parte más controvertida.¹

Esta teoría no se va a encargar de estudiar cada delito en particular, sino las partes comunes de todo hecho delictivo, con el fin de determinar si existe o no un ilícito; como se observa por Hans-Heinrich Jescheck, que "la teoría del delito no estudia los elementos de cada uno de los tipos de delito, sino aquellos componentes del concepto de delito que son comunes a todo hecho punible."²

¹ Maggiore, G., *Derecho Penal*, p. 268.

² Porte Petit, C., *Apuntamientos de la parte general de Derecho Penal I*, p. 195.

2.1 Esferas del delito

Como ya se dijo, la teoría del delito comprende el estudio de sus elementos, su aspecto negativo y las formas de manifestarse del mismo. Consecuentemente, la teoría del delito debe enfocarse hacia estos problemas: existencia del delito, su inexistencia y aparición.³

Analizando metódica y sistemáticamente el delito, en cada uno de sus elementos constitutivos y en todo lo concerniente a ellos, así como en su particular aspecto negativo y en sus formas de aparición, obtenemos una integral visión del delito, una total imagen de la figura delictiva en particular sin correr el riesgo de una contemplación fragmentada, desarticulada y personal.

Las esferas que abarca el delito son dos: la primera esfera se compone por.- a) Elementos del delito (existencia del delito) y b) Aspecto negativo (inexistencia del delito); y la segunda esfera que se compone por.- las Formas de manifestación del delito (aparición del delito).⁴

³ Cfr. López, E., *Teoría del Delito*, p. 3.

⁴ Cfr. Porte Petit, C. Ob. Cit., p. 196.

2.2 Conceptos del delito

La palabra delito deriva del verbo latino *delinquere*, que significa abandonar, apartarse del buen camino, alejarse del sendero señalado por la ley.⁵

En efecto, como dice Maggiore, la teoría del delito es la parte más delicada y controvertida de la ciencia del Derecho Penal, por ello, se han formulado diversas teorías.

2.2.1 Concepción sociológica.

Sociológicamente el delito es un “hecho” de relevancia social; la sociología criminal pretende determinar lo que desde el punto de vista de la comunidad corresponde calificar como tal, qué causas lo provocan, cuáles son sus consecuencias y los sistemas de defensa social.⁶

La concepción sociologista del delito proviene de la escuela positiva, ésta considera al delito como un fenómeno natural y social, producido por el hombre. Garófalo uno de sus máximos exponentes, elaboró el concepto natural partiendo de la indagación de los sentimientos que integran el sentido moral de las agrupaciones humanas, afirma que “el delito está constituido por la violación

⁵ Castellanos, F., *Lineamientos elementales de Derecho Penal*, p. 125.

⁶ Garrido, M., *Nociones fundamentales de la Teoría del delito*, p. 10.

mediante acciones socialmente nocivas, de los sentimientos altruistas fundamentales de piedad y de probidad, en la medida media indispensable para la adaptación del individuo a la sociedad".⁷

2.2.2 Concepción legal.

Es habitual que el Código Penal de cada país se inicie con una definición de lo que entiende por delito; así lo hacen la mayor parte de los americanos y también los europeos.

El Código Penal de 1871 establece que "el delito es la infracción voluntaria de una ley penal, haciendo lo que ella prohíbe o dejando de hacer lo que manda",⁸ es decir, nos está indicando que se violan normas prohibitivas o preceptivas.

El Proyecto de reformas al Código de 1871, determina: "Son delitos las infracciones previstas en el libro tercero de este Código y las demás designadas por la ley bajo esa denominación".⁹ Y en su Exposición de Motivos se dice: "Se ha considerado necesario cambiar las definiciones de delito y falta que da el Código, pues se encuentra que los defectos de que adolecen son de gravedad tal que las vician radicalmente".

⁷ López, E., ob. Cit. p. 21.

⁸ Artículo 4°.

⁹ Ibidem.

El Código Penal de 1929 establece que delito es la lesión de un derecho protegido legalmente por una sanción penal.¹⁰

El Código Penal de 1931, en el artículo 7º, preceptúa que el delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

Decir del delito, expresa Jiménez de Asúa, que es acto penado por la ley, como lo disponen el Código Penal español, el chileno y el mexicano, y aún añadir que es la negación del derecho, supone hacer un juicio a posteriori, que por eso es exacto, pero que nada añade a lo sabido.¹¹

Los Anteproyectos de Código Penal 1949, 1958, no incluyen la definición del delito por considerarla innecesaria, dado que, si en la Parte Especial del Código Penal se reglamentan conductas o hechos constitutivos de delito, es superfluo establecer el concepto del mismo en la Parte General de dicho ordenamiento.

Examinando el delito a la luz del principio de legalidad, delito no es la conducta típica, antijurídica, culpable, imputable y punible.

¹⁰ Artículo 11.

¹¹ Jiménez, L., *La ley y el delito*, p. 201.

En nuestro régimen de Derecho, delito es la conducta que la ley le brinda esa categoría.

Bajo el rubro de “Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos”, se adicionó un Título vigesimocuarto al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero Federal, habiéndose publicado dicha adición, el 15 de agosto de 1990 en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor el día siguiente, en los términos del artículo primero transitorio del Decreto de promulgación respectivo.¹²

Dicho Decreto se compuso de dos artículos, dedicado el primero al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y el segundo, precisamente, a la adición al Código punitivo que comento.

La adición al Código Penal, en materia de Delitos Electorales, comprende trece artículos, del 401 al 413, dedicados a definir las conductas ilícitas que la moderna política criminal en la materia ha dictado.

Es pues en ese ordenamiento en el que en la actualidad habremos de buscar la regulación jurídica de los Delitos Electorales y sus sanciones.

¹² González, R., *Derecho Penal Electoral*, p. 245.

“Ha preferido el legislador de 1990 clasificar, en la estructura normativa que se da, a los delitos, por cuanto a los posibles sujetos activos de la comisión ilícita y no, como en otros momentos, por la conducta o por el tiempo, en relación al proceso electoral, en que aquella se cometa”.¹³

Así en los artículos 403 al 409 del Código en estudio se establecen los diversos ilícitos calificados conjuntamente como “Delitos Electorales”, cuyos sujetos activos pueden ser los propios ciudadanos, por votar ilícitamente; los ministros de los cultos religiosos, por inducir al electorado a votar a favor de determinado candidato; los funcionarios electorales, que manipulen los documentos relativos al Registro Electoral, se abstengan de cumplir sus obligaciones o los obstruyan, alteren los resultados electorales, sustraigan o destruyan boletas, no entreguen o impidan la entrega oportuna de documentos oficiales y ejerzan presión sobre los electores; los funcionarios de partido que incurran en alguno de los ilícitos descritos en el artículo 406; los servidores públicos que menciona el artículo 407; los Diputados y Senadores electos que no se presenten a desempeñar el cargo; y cualquiera que proporcione información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos o altere, sustituya, destruya o haga mal uso del documento que acredite a la ciudadanía.

¹³ Ibidem.

2.3 Presupuestos del delito

Para la existencia de un delito se requiere la concurrencia de determinados sujetos y circunstancias tanto de hecho como jurídicas.

En la doctrina hay dos corrientes, una que niega la existencia de los presupuestos del delito y otra que los acepta; dentro de esta última, algunos autores se han pronunciado por la existencia de presupuestos del delito y de hecho los penalistas sostienen únicamente los presupuestos.¹⁴

Podemos definir a los presupuestos del delito como aquellos antecedentes jurídicos previos a la realización de la conducta o hecho descrito por el tipo penal, de cuya existencia depende el delito.

Se ha dividido a los presupuestos del delito en generales y especiales, los primeros son los comunes a todos los delitos y los especiales son los exclusivos de cada uno de los mismos.

Como presupuestos generales se señalan:

- a) La norma penal, comprendidos el precepto y la sanción.

¹⁴ Cfr. López, E. Ob. Cit., p. 33.

2.3 Presupuestos del delito

Para la existencia de un delito se requiere la concurrencia de determinados sujetos y circunstancias tanto de hecho como jurídicas.

En la doctrina hay dos corrientes, una que niega la existencia de los presupuestos del delito y otra que los acepta; dentro de esta última, algunos autores se han pronunciado por la existencia de presupuestos del delito y de hecho los penalistas sostienen únicamente los presupuestos.¹⁴

Podemos definir a los presupuestos del delito como aquellos antecedentes jurídicos previos a la realización de la conducta o hecho descrito por el tipo penal, de cuya existencia depende el delito.

Se ha dividido a los presupuestos del delito en generales y especiales, los primeros son los comunes a todos los delitos y los especiales son los exclusivos de cada uno de los mismos.

Como presupuestos generales se señalan:

a) La norma penal, comprendidos el precepto y la sanción.

¹⁴ Cfr. López, E. Ob. Cit., p. 33.

“Massari ha hecho notar, a este respecto, que uno de los presupuestos fundamentales del delito, es el precepto penalmente sancionado, o sea aquella parte de la norma penal que prescribe bajo la amenaza de una pena, una determinada conducta”.¹⁵

- b) El sujeto activo y pasivo.
- c) La imputabilidad.
- d) El bien tutelado.
- e) El instrumento del delito.

Podemos definir los presupuestos del delito especiales como aquellos requisitos jurídicos, previos a la realización de la conducta o hecho descritos por el tipo, y de cuya existencia depende el título o denominación del delito respectivo.

Los requisitos del presupuesto del delito especiales son:

- a) Un requisito jurídico.
- b) Previo a la realización de la conducta o del hecho, y
- c) Necesario para la existencia del título o denominación del delito respectivo.

¹⁵ Porte Petit, C. Ob. cit., p. 259.

2.3.1 Sujeto activo.

El ser humano es el único ser capaz de ser sujeto activo de los delitos, ya que la capacidad de delinquir sólo reside en los seres racionales, pues no es posible hablar de delincuencia y culpabilidad sin el concurso de la conciencia y voluntad, facultades exclusivas del hombre.

De esta manera, el hombre es sujeto activo cuando realiza la conducta o el hecho típico, antijurídico, culpable y punible, o bien, cuando participa en la comisión del delito, contribuyendo a su ejecución proponiendo, instigando o auxiliando al autor, con anterioridad a su realización, concomitante con ella o después de su consumación.

Según los juristas clásicos y de la escuela positiva, el delito tiene como primer elemento un sujeto activo que es el hombre.

El sujeto activo del delito, como persona humana, se ha clasificado en:

- A) Autor material.
- B) Coautor.
- C) Autor intelectual.
- D) Autor mediato.
- E) Cómplice.
- F) Encubridor.

G) Asociación o Banda delinciente.

H) Muchedumbre.

A) Es quien físicamente realiza el evento delictivo, lo ejecuta directamente.

Autor material es "el que por sí mismo ejecuta los actos externos descritos por la ley como elementos del delito".¹⁶

En el Derecho Positivo Mexicano, se define en la fracción II del artículo 13 del Código Penal Federal, que a la letra dice: "los que lo realicen por sí", es decir, los que lo ejecuten de manera directa y materialmente.

La autoría material, puede darse tanto por acción como por omisión, es decir, la conducta de este autor es positiva o negativa, de un hacer o no hacer respectivamente, según requiera la norma jurídico penal.

B) Se considera Coautor al que en unión de otros autores responsables, ejecuta el delito realizando conductas señaladas en la descripción penal. Todos los coautores son igualmente punibles.

¹⁶ López, E. Ob. cit., p. 39.

La coautoría es una forma de participación en el delito; el coautor es responsable de su acción, no depende de otro.

La coautoría no se presenta en los delitos imprudenciales, porque se realizan sin la intención de cometerlos, pero por negligencia o descuido suceden; por tal motivo en éstos faltaría el acuerdo común, que es un elemento importante para la coautoría.

El artículo 13, fracción III del Código Penal, establece que son responsables del delito: "los que lo realicen conjuntamente", así es como hace referencia a la coautoría nuestra ley penal.

C) Al autor intelectual se ha considerado en la fracción I, del artículo 13 de nuestra ley penal, al decir que son responsables del delito, "los que acuerden o preparen su realización".

Es quien prepara la realización del delito y cuando al proyectarlo provoca o induce a otro a la ejecución de un ilícito se convierte en instigador.

El autor intelectual, va a inducir a otro a ejecutar la comisión de un hecho delictivo, mediante la inducción, la cual no es sino el influjo llevado a efecto por una persona intencionalmente sobre otra, para la comisión de un hecho delictivo.

D) El autor mediato no realiza el delito directa ni personalmente, acude a otra persona extraña que utiliza como instrumento para su perpetración.

El autor mediato tiene el control del hecho y utiliza como instrumento a otro individuo, quien no realiza ninguna conducta típica ni culpable; puede darse el caso de que el autor mediato se valga del error esencial de hecho en que se encuentre el sujeto que será utilizado como instrumento para la comisión del delito, en este caso, el individuo al realizar la conducta delictiva ignora lo que hace; o bien, puede darse el caso de un inimputable, de igual manera su conducta será atípica e inculpable.

E) El cómplice realiza acciones secundarias encaminadas a la realización del hecho delictivo; puede participar moralmente, instruyendo al autor material, la forma de ejecutar el delito, ofreciendo su ayuda para su perpetración o impunidad; el cómplice también puede ser material y es cuando le ayuda al autor material del hecho delictivo presentándole los medios materiales para su realización o bien, interviene en la ejecución del hecho delictivo con actos ajenos a la descripción legal.

En el Derecho Positivo Mexicano no se hace ninguna clasificación, sin embargo, debido a criterios doctrinales se ha confundido a la complicidad con la coautoría, por lo que es importante distinguirlas en virtud de que cada figura tiene aspectos individuales que las hacen diferentes.

F) Encubrimiento es cuando se oculta a los culpables del delito, los efectos, objetos o instrumentos del mismo, con el fin de eludir la acción de la justicia. También se manifiesta el encubrimiento cuando una persona auxilia al agente para aprovecharse de los efectos del delito o ventajas, o el mismo encubridor busca disfrutar de dichos beneficios.

G) Asociación o banda delincente, es cuando un grupo de sujetos se une para delinquir, pero esta unión no es ocasional ni por un momento nada más, sino que debe prolongarse en el tiempo, es decir, para que sea una asociación se requiere de esta permanencia.

H) Muchedumbre es una forma de participación en el delito, reúne a un mayor número de participantes.

La muchedumbre a diferencia de la asociación delictuosa, reúne a varios sujetos sin acuerdo previo, sus características son heterogéneas, compuesta por individuos de todas las edades, de ambos sexos y de diferentes grados de cultura y moral.

La legislación aplicable en torno al sujeto activo en la comisión del delito, señala únicamente a los seres humanos como susceptibles de adquirir una responsabilidad penal y no así las personas jurídico-colectivas; ya que en nuestro

Código se aplican sanciones individuales, personales, sin que exista alguna para un ente ficticio.

2.3.2 Sujeto pasivo.

El sujeto pasivo en la realización de un delito es quien sufre directamente la acción, es sobre quien recaen todos los actos materiales utilizados en la realización del ilícito, es el titular del derecho dañado o puesto en peligro.

Sólo los seres humanos pueden ser sujetos pasivos del delito, ni los animales, ni las cosas pueden serlo, ya que se debe atender al titular del derecho dañado o puesto en peligro, descartándose por completo que los animales y las cosas sean titulares de alguno.

“La persona jurídico-colectiva también puede ser sujeto pasivo en la realización de un delito, ya que ésta puede ser titular de bienes jurídicos tutelados, al igual que el ser humano”.¹⁷

En este sentido, no necesitamos que el sujeto pasivo sea un individuo exclusivamente, el mismo Estado puede serlo, considerado como persona colectiva, titular de diversos derechos tutelados por el Derecho Penal.

¹⁷ Idem. P. 55.

La Constitución Federal estatuye en su artículo 41 décimo párrafo:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El párrafo diecisiete del mencionado artículo 41, prevé:

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley,...

Así que las conductas o hechos que afectan a esa función estatal agravian al Estado. Por lo que se desprende que el Instituto Federal Electoral (IFE)

asume la representación del Estado en cuanto se relacione con el ejercicio de la autoridad electoral.

Como de la función electoral, en su proceso dinámico, en lo federal, está encargado el IFE (Instituto Federal Electoral) por ser "depositario de la autoridad electoral" y como tal "responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones", dicho organismo emerge en toda la secuencia dinámica de aquella función, 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, diputados y senadores al Congreso de la Unión, o que se perpetren en el proceso de elecciones para designar jefe de gobierno del Distrito Federal.

Cuando esos delitos trascienden a afectar derechos de los electores, o de los partidos o los candidatos, o de los representantes de éstos, ellos tendrán también la calidad de sujetos pasivos.

Por otra parte, una vez concluido el proceso en que se objetiva la función electoral el hecho de que los candidatos elegidos para diputados o senadores al Congreso de la Unión, no se presenten a desempeñarlos, agraviará al Estado representado por la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores, correspondiéndoles a ellas la calidad de sujeto pasivo.¹⁸

¹⁸ Reyes, J., *Análisis de los delitos electorales y criterios aplicativos*, p. 22.

2.3.3 Objeto material.

Éste es la persona o cosa sobre quien recae la ejecución del delito. Así, pueden ser los sujetos pasivos, las cosas inanimadas o los animales mismos.

La cosa puede ser el objeto material, se define como la " realidad corpórea e incorpórea susceptible de ser materia considerada como bien jurídico".¹⁹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado, que cosa, en nuestras leyes, es considerada como sinónimo de bienes, aunque con mayor connotación. Las cosas consideradas en sí mismas se han dividido en corporales e incorporales; siendo corporales, las que pueden tocarse o se hayan en la esfera de los sentidos, e incorporales, las que no existen sino intelectualmente o no caen en la esfera de los sentidos, como las obligaciones, las servidumbres y todos los derechos. (Semanario Judicial de la Federación, XXVIII, p. 811, 5ª Época).

2.3.4 Objeto jurídico.

El objeto jurídico, es el bien jurídicamente tutelado, es decir, el bien o el derecho que es protegido por las leyes penales, el cual puede ser la vida, la integridad corporal, la propiedad privada, entre otros.

El título vigesimocuarto del Código Penal Federal, tiene como finalidad común a todos los dispositivos de los artículos 401 a 407 y 409 a 412, compartida

¹⁹ López, E. Ob. Cit., p. 57.

por el artículo 190 párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), proteger la función electoral, en general en el amplio campo de lo federal y en particular en el 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 justa, limpia, transparente y confiable.

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

Por tanto, la respetabilidad, la imparcialidad, la seguridad y la exactitud de la función denominada electoral, se erigen en los objetos inmediatos de la efectiva vigencia de la soberanía y la democracia, que constituyen principios básicos de nuestra organización como República dentro de un sistema representativo y federal.

De aquí que el bien jurídico protegido, en sentido amplio y en general para los delitos electorales, es la adecuada función electoral, excepto para el previsto en el artículo 408 del Código Penal Federal, en que el bien jurídico protegido es la adecuada función legislativa a realizarse de conformidad con los resultados electorales que incidan en la integración de las Cámaras.

Dentro de ese doble 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, plasmado

éste en la formación de partidos políticos, cuya reglamentación primaria se contiene en el artículo 41 de la constitución federal.²⁰

2.4 Elementos del delito

“Elemento, del latín *elementum* significa fundamento, todo principio físico que entra en la composición de un cuerpo sirviéndole de base al mismo tiempo que concurre a formarlo.”²¹

Ya sabemos que por elemento en general, debemos entender la parte integrante de algo;²² lo necesario para que ese algo tenga existencia.

Elemento del delito es todo componente *sine qua non*, indispensable para la existencia del delito en general o especial. Como ya es sabido, los elementos del delito son divididos por la doctrina en esenciales o constitutivos y accidentales; así pues, elemento esencial, es aquel indispensable, necesario para constituir el delito en general o el delito en particular.

²⁰ Reyes, J. Ob. cit., p. 19 y 20.

²¹ Porte Petit, C. Ob. Cit., p. 215.

²² Elemento, afirma Antolisei significa condición necesaria para la existencia de un fenómeno y es por eso siempre un quid que lo precede. Considera Battaglini que por elemento se entiende un componente esencial que entra en la estructura de un objeto y se obtiene de la descomposición del mismo. Idem, p. 217.

Los elementos accidentales no contribuyen a la existencia del delito; su función es la de agravar o atenuar la pena; en suma, es lo que en la doctrina se llama "circunstancias",²³ y que originan los tipos complementados, circunstanciados o subordinados, cualificados o privilegiados, según aumenten o disminuyan la pena.

Los elementos esenciales se dividen en:

- a) Generales o genéricos, y
- b) Especiales o específicos.

Los elementos esenciales generales se clasifican generalmente fundados en una concepción triédrica, en el sentido de que el delito lo constituye una conducta antijurídica y culpable. Así pues, debemos entender por elemento esencial especial aquel que requiere la figura delictiva; elemento que cambia de una a otra figura del delito, imprimiéndole su sello particular.

²³ Los elementos accidentales, nos dice Antolisei, son aquellos elementos cuya presencia o ausencia no influye sobre la existencia del delito o de un determinado delito, sino sobre su gravedad y más en general sobre la entidad de la pena. Ibidem.

CAPÍTULO 3.

ANÁLISIS DE LOS DELITOS ELECTORALES

3.1 Transcripción textual del Título vigesimocuarto del Código Penal Federal de 1997

TÍTULO VIGESIMOCUARTO

Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de
Ciudadanos

Capítulo Único

Art. 401.- Para los efectos de este capítulo se entiende por:

I. Servidores Públicos, las personas que se encuentren dentro de los supuestos establecidos por el artículo 212 de este Código.

Se entenderá también como Servidores Públicos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal;

II. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales;

III. Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas, y sus representantes ante los órganos electorales, en los términos de la legislación federal electoral;

IV. Candidatos, los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente;

V. Documentos públicos electorales, las actas de la jornada electoral, las relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales, y las de los cómputos de circunscripción plurinominal y, en general, todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral; y

VI. Materiales electorales, los elementos físicos, tales como urnas, canceles o elementos modulares para la emisión del voto, marcadoras de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio y demás equipamiento autorizado para su utilización en las casillas electorales durante la jornada electoral.

Art. 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.

Art. 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;

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

IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;

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

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

VII. El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;

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

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

X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere,

destruya o altere boletas, documentos o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes;

XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato;

XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla; o

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

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

Art. 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;

II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral;

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

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

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

VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por 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 previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;

VIII. Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede;

IX. Se deroga.

X. Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley o

que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o

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

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

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

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

III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales;

IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales;

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

VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; o

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

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

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

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

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

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

Art. 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.

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

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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.

3.2 Delitos de los electores

El artículo 403 del Código Penal previene en sus fracciones, trece diversas conductas delictivas, cuya comisión está a cargo de los electores.

Las trece fracciones que componen el artículo 403 del Código Penal Federal, contienen diversas modalidades de comisión de un mismo delito electoral, para el cual dicho precepto señala penas “de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años”.

“Se considera que no se trata de trece delitos independientes, sino de un mismo delito que tiene trece modalidades de realización porque al penalizarlas de

conjunto el legislador revela un propósito de unificación y porque todas esas conductas lesionan siempre y primordialmente el mismo bien jurídico de la adecuada función electoral, aunque algunas suman a esto la afectación a derechos de electores, de partidos, de candidatos o de sus representantes”.¹

En la terminología penal, “el día-multa” equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumar el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos.

Las sanciones que establece el Código son benignas para las conductas ilícitas de quienes cumplen con una obligación constitucional (artículo 36 constitucional) y ejercen una prerrogativa igualmente fundamental (artículo 35 constitucional), de modo ilícito, perturbando y tal vez, dañando severamente, nuestros procesos democráticos, al prevenir una pena alternativa (multa o prisión) o acumulativa siempre que el juez así lo estime, con lo que el posible infractor enfrentará su proceso en libertad al no sufrir prisión preventiva y compurgaría una pena leve, en relación con el bien dañado, que es la limpieza y transparencia electorales, en caso de ser condenado.

Conforme a las reglas de los artículos 104 y 105 del Código Penal, la acción penal para perseguir estas conductas, prescribe en tres años.

¹ Reyes, J., *Análisis de los delitos electorales y criterios aplicativos*, p. 41.

La ley, a través del tipo penal respectivo, no exige la producción de un resultado, para la consumación del delito; esto es, para los supuestos que analizamos, bastaría un resultado de carácter formal, consistente en el daño o puesta en peligro de la jornada electoral y de la limpieza y orden, así como del libre ejercicio de los derechos políticos ciudadanos.

Toca al juez, constatar que este daño o peligro estén relacionados causalmente con la conducta del sujeto activo.

Por cuanto a la conducta, estos ilícitos son de acción, unisubsistentes cuando se consuman con un solo acto: votar (fracción I, II y VIII), obstaculizar o interferir (fracción IV), recoger credenciales (fracción V), solicitar votos (fracción VI), violar el secreto del voto (fracción VII), introducir, sustraer, destruir o alterar boletas (fracción X), e impedir la instalación de casillas (fracción XII); o plurisubsistentes, cuando se requieren dos o más actos para su consumación: "votar más de una vez..." (fracción II); también cuando el proselitismo se compone de diversos actos (fracción III) o la obstaculización (fracción IV), se realicen diversos actos para solicitar votos (fracción VI), se viole el secreto del voto mediante la realización de diferentes actos (fracción VII), por medio de diversos actos se organice el traslado de votantes (fracción IX) y se impida con la realización de actos, la instalación de la casilla (fracción XII).

En cuanto hace al resultado, estos ilícitos penales se clasifican la mayoría como instantáneos, en contraposición a los delitos permanentes y algunos otros como los de las fracciones III y IX se pueden clasificar en continuados (artículo 7 del Código Penal); son formales o de mera conducta, al no exigirse típicamente, un resultado material y pueden ser de daño si consiguen, dañar o alterar el proceso comicial, o de peligro, si sólo pusieron en riesgo su limpieza, normalidad o eficiencia.

En atención a la clasificación de estos delitos por cuanto al tipo penal contenido en la ley (artículo 403 y sus trece fracciones), son todos tipos básicos o fundamentales, pues se constituyen sin tomar como referencia otras descripciones penales y pueden ser la esencia de otros tipos legales.

Las descripciones legales contenidas en el artículo 403 del Código Penal, son tipos autónomos, al no necesitar de otras normas típicas para tener vida propia y son tipos de los llamados anormales, pues además de los elementos objetivos, contemplan elementos normativos.²

Como ya se vio, el Derecho penal electoral, tutela simultáneamente diversos bienes jurídicos relativos a nuestra vida democrática, que van desde el libre ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, hasta la limpieza, credibilidad y transparencia de los procesos electorales, los tipos penales en cuestión son de los llamados complejos.

² Cfr. Dosamantes, J.A., *Nulidades y delitos electorales*.

Son, a su vez, tipos de formulación libre, al describirse en forma genérica, la conducta o hechos delictivos.

Por lo que hace a los elementos objetivos de los trece tipos penales contenidos en igual número de fracciones del artículo 403 del Código Penal, es posible afirmar, como ya se dijo, que en cuanto a las calidades referidas al sujeto activo, éste es de naturaleza cualificada, en contraposición al común e indiferente pues ha de tener el carácter de elector, al menos en las fracciones I, II y VIII, con los requisitos que al efecto le impone la ley, que serán, el ser mayor de 18 años, tener un modo honesto de vivir, estar inscrito en el padrón electoral, contar con credencial de elector, y no estar suspendido en sus derechos políticos, pues se considera que las demás fracciones, sí podrían ser de sujeto común e indiferente, ya que no se exige que, los realice un elector y basta que sea un sujeto imputable, el responsable.

Por cuanto hace al número de sujetos, los tipos penales en cuestión, son monosubjetivos por no exigirse la pluriparticipación en su comisión y finalmente, el sujeto activo es ocasional y no de hábito, en los términos de las disposiciones típicas.

Por lo que hace al sujeto pasivo, aunque este no es incorporado a las descripciones típicas, es de considerarse que es de carácter impersonal, dados los bienes jurídicos que tutelan estas normas penales: El pueblo en tanto tutelar de la soberanía y la democracia y el Estado representado por el IFE, por ser éste el

depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, tanto en lo federal como en lo distrital (COFIPE artículo 68).

En relación a las referencias temporales y espaciales, estos son delitos comisibles solamente durante las jornadas electorales federales, que de manera ordinaria se celebran cada tres años, a excepción de la fracción XIII que si establece referencia temporal, y en cuanto al lugar, la mayoría de los tipos penales exigen ser realizados en la casilla electoral respectiva, a excepción de los establecidos en las fracciones V, VI, VII, IX, XI y XIII.

No hay referencias, a los medios de comisión en los tipos penales.

3.3 Delitos de los ministros de cultos religiosos

Para captar el aspecto teleológico del artículo 404, es necesario tener en cuenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de su artículo 3º fracción I y 130 párrafo primero, define al Estado Mexicano como laico, puesto que el primero de dichos preceptos establece ese principio al incluirlo entre las orientaciones que ha de seguir la educación pública, en virtud de que el 130, párrafo primero, reafirma el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias que, al igual que las demás agrupaciones religiosas, están sujetas a la ley, y

ese mismo artículo, en su párrafo segundo, atribuye al Congreso de la Unión, con carácter de exclusivo, “legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas”, indicando las bases a que se sujetará la ley reglamentaria respectiva.

El propio artículo 130 constitucional, en su párrafo segundo incisos d) y e), reduce la capacidad jurídica de los ministros de cualquier culto en la esfera política, al establecer que no podrán desempeñar cargos públicos y, aunque tendrán derecho a votar, no lo tendrán a ser votados a menos que hubieren dejado de ser ministros de culto con la anticipación y en la forma que establezca la ley; asimismo, 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 del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones...”

Esas disposiciones restringen, eliminando a los ministros de cualquier culto, las prerrogativas que a los ciudadanos concede el artículo 35 fracciones II y III (“Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley” y “Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país”), restricción que se apoya en lo que previene el artículo 1º de la Constitución Federal.

Es el artículo 404 del Código Penal el que tipifica estas conductas.

Las autoridades competentes para conocer de las violaciones a este precepto del ordenamiento punitivo, serán siempre las federales, esta vez por la naturaleza del posible sujeto activo del delito: un ministro del culto religioso, cuya regulación jurídica compete a la Federación en los términos del artículo 124 y el 130 constitucionales.

Esta figura es de resultado formal, al exigirse para su consumación, tan sólo el "inducir para ..."; siendo irrelevante para la Ley, la eficacia o no de dicho accionar.

Es éste un delito de acción. La palabra inducir significa instigar, persuadir, provocar a alguien a hacer o no hacer, creer o no creer algo o respecto de alguien. Por ello, el delito es en principio unisubsistente, pues la inducción se tiende a agotar en un solo acto, aunque puede admitir la forma plurisubsistente, si aquella se desagrega en varios actos eficientes y completos.

En orden al resultado y dada su naturaleza teleológica, es un delito instantáneo con efectos permanentes. Es formal o de mera conducta, pues no exige resultado material y es por ello, un delito de peligro, en relación con el bien jurídico tutelado: el libre ejercicio de los derechos políticos ciudadanos y el proceso electoral.

El tipo que se analiza es básico o fundamental, en contraposición a los especiales o complementados; es un tipo autónomo, pues no necesita de otros tipos para tener vida propia.

Es, por otro lado, un tipo complejo por tutelar simultáneamente más de un bien jurídico: en este caso, el libre ejercicio de los derechos políticos individuales y el proceso electoral en su conjunto, como factor fundamental de la vida democrática, además de implicar violaciones a valores constitucionales e históricos contenidos en el artículo 130 de la Constitución.

Es finalmente, un tipo casuísticamente formado, dada su detallada estructura descriptiva y de formulación acumulativa por pluralidad de alternativas delictuosas.

Por cuanto hace a los elementos objetivos del tipo, el sujeto activo previsto es de carácter cualificado, por exigir que sea un ministro de algún culto religioso; es un tipo monosubjetivo, pues no exige la pluriparticipación y es de sujeto ocasional, al no exigir sea de hábito por su reiteración delictiva.

El sujeto pasivo inmediato, es 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 al proceso electoral (enero-agosto del año de elecciones); sin embargo, la conducta es comisible en cualquier momento.

No existen referencias espaciales, el legislador abre la posibilidad a "cualquier lugar", en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio.

El tipo no hace referencia específica a los medios de comisión, aunque menciona que la conducta "inductora" se lleve al cabo "por cualquier medio"; por lo que podrá ser desde homilías, sermones, charlas, conversaciones públicas o privadas, o por escrito, con imágenes o símbolos; cualquier medio eficaz e idóneo para lograr que la inducción sea posible.

El objeto material es la elección misma, por lo que su referencia típica es indirecta, al mencionarse el voto en uno u otro sentido y a la abstención.

Al respecto, me parece importante comentar que nuestro país histórica y culturalmente es sin duda, uno de los países más religiosos, a pesar de que constitucionalmente exista una separación entre el Estado y la Iglesia; de ahí que se tipifique esta conducta de "inducir" como delictiva, por el impacto o la influencia que puede llegar a tener un ministro de culto, sobre la mentalidad de sus feligreses.

3.4 Delitos de los funcionarios electorales

Respecto a las once fracciones de que en la actualidad se compone el artículo 405 del Código Penal Federal, cabe hacer la misma apreciación que se hizo en el punto 3.2, respecto de las trece fracciones del artículo 403, porque aquéllas, como éstas, contienen diversas modalidades de comisión de un mismo delito electoral, sólo que en el artículo 405 se presenta la particularidad de que todas las conductas que se describen han de ser perpetradas por sujetos que tengan la calidad de funcionarios electorales.

El artículo 401 del Código Penal, en su fracción II, define, para efectos punitivos, a los funcionarios electorales... "quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales".

A su vez, tenemos que referimos a las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que regulan lo relativo a esos órganos: el Instituto Federal Electoral con sus respectivas dependencias, unidades y órganos.

El artículo 72 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), nos menciona como órganos centrales del Instituto los siguientes:

- a) El Consejo General;
- b) La Presidencia del Consejo General;
- c) La Junta General Ejecutiva; y
- d) La Secretaría Ejecutiva.

De acuerdo con el artículo 74 del COFIPE el Consejo General se integra por un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo; y por su parte el artículo 85 establece que la Junta General Ejecutiva será presidida por el Presidente del Consejo y se integrará con el Secretario Ejecutivo y con los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración.

En las Entidades Federativas, por parte de el Instituto, habrá a su vez, una Junta Local Ejecutiva, un Vocal Ejecutivo y un Consejo Local (artículo 98).

Las Juntas Locales Ejecutivas como lo establece el artículo 99 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales son órganos permanentes que se integran por: el Vocal Ejecutivo, y los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario.

Los Consejos Locales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero Presidente designado por el Consejo General, quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo; seis consejeros electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto; el Vocal Secretario de la Junta, será Secretario del Consejo Local y tendrá voz pero no voto (artículo 102 del COFIPE).

Por supuesto, no se deben de dejar fuera las Mesas Directivas de casilla electoral, artículo 118 del COFIPE:

Las mesas directivas de casilla por mandato constitucional, son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales.

Las mesas directivas de casilla como autoridad electoral tienen a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

Así pues, serán funcionarios electorales, por cuanto al Instituto, los integrantes o titulares de dichos órganos y unidades, siendo los potencialmente protagónicos, con mayores posibilidades en materia penal, los que prestan el servicio público electoral en las casillas electorales, por la naturaleza de las conductas descritas en el artículo 405 del Código Penal Federal.

Estas Mesas Directivas de casilla, en los términos del artículo 119 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se integran por ciudadanos (que asumen jurídicamente el papel de funcionario electoral) y en cada una de ellas habrá un Presidente, un Secretario, dos escrutadores y sus respectivos suplentes. El procedimiento para integrar las casillas se describe en el artículo 193 del Código ya citado al inicio del párrafo.

Aunque el Código Penal, en relación a estos delitos alude a "funcionarios electorales" y en este campo jurídico se entendió por funcionario, en oposición a empleado, al que integra el poder público y tiene facultades de *imperium*, en esta ocasión ha de estarse al término "servidor público" que modernamente utiliza la fracción I del artículo 401 del Código Penal, el Título IV de la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esto es, habrá que incorporar, como posibles sujetos activos de los delitos contemplados en el artículo 405 del Código Penal, a todos los servidores públicos del Instituto, sin atender a su jerarquía.

La conducta o elemento objetivo de los tipos penales prescritos en el artículo 405, atribuibles a un funcionario electoral, consistirán en: “alterar, sustituir, destruir o hacer un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores; abstenerse de cumplir con sus obligaciones electorales; obstruir el desarrollo normal de las votaciones; alterar los resultados electorales, sustraer o destruir las boletas; no entregar o impedir la entrega oportuna de documentos o materiales electorales; ejercer presión sobre los electores e inducirlos a votar por un candidato o partido; instalar en un lugar distinto una casilla, abrirla o cerrarla dolosamente; expulsar de la casilla a un representante de partido; etc.

El resultado señalado en este artículo es de orden material en algunas fracciones y formal en otras.

Son delitos de acción en su mayoría, excepto las fracciones II, V y X, que al admitir cualquier medio, pueden dar cabida a la comisión por omisión, siempre que el activo se encuentre en posición de garante.

Estos delitos pueden ser unisubsistentes o plurisubsistentes pues su consumación puede lograrse con uno o varios actos.

En cuanto al resultado, son delitos instantáneos, que se consuman en el mismo momento de su ejecución, a excepción de la fracción VI que pudiera ser

continuado. Es material o de resultado y de daño o lesión; sin embargo las fracciones IV y VII pueden ser de peligro.

Las descripciones contenidas en el artículo 405 del Código Penal, son de tipo básico o fundamental y no especial o complementado; son un tipo autónomo, pues tienen vida propia; son anormales, al integrar elementos normativos, además de los objetivos.³

Por lo que hace a sus elementos objetivos, el sujeto activo es cualificado, pues ha de ser, precisamente, un funcionario electoral, dentro de los que se incluyen a los ciudadanos designados para integrar las Mesas Directivas de casilla electoral, según quedó explicado, el que cometa la conducta ilícita. Son delitos de sujeto activo ocasional y no de hábito y son también, monosubjetivos, al no requerir la pluriparticipación, pero si ésta se da, no es necesario que los coautores también sean funcionarios electorales.

En relación al sujeto pasivo, es cualificado, al ser, significativamente, el Estado como organizador y responsable del proceso electoral (como ya se vio anteriormente, el IFE que por mandato constitucional es el encargado de realizar estas funciones).

³ Cfr. Dosamantes, J.A. ob. cit.

No hay, tampoco, en la descripción típica, referencia a los medios de comisión, por lo que pueden usarse los que resulten idóneos para alcanzar los resultados.

El objeto material del delito, es referido por el tipo de que se trate. Aunque el tipo no hace referencias temporales y espaciales, es claro que la mayoría de las conductas comisibles el día de la jornada electoral, o por lo menos dentro del proceso; sin embargo como no se establece, podrá ser en cualquier tiempo y en cualquier lugar.

3.5 Delitos de los funcionarios, candidatos y representantes de partido

Respecto de las siete fracciones de que se compone este artículo 406, cabe la misma apreciación que se hizo en el punto anterior, respecto de las diversas fracciones de los artículos 403 y 405, porque en aquéllas, como sucede respectivamente en éstas, se tipifican diversas modalidades de sendos delitos unitarios.

El artículo 406 del Código Penal Federal, está dedicado a la descripción de conductas delictivas, comisibles por “funcionarios partidistas”, como reza el propio precepto. Previene para ellos, siete distintas figuras penales, sendas fracciones que componen su estructura preceptiva.

Este artículo 406 coincide con el 403, el 404 y el 405, que ya se tienen examinados, y con los demás preceptos que tipifican y sancionan los restantes Delitos Electorales, que, con enfoque diferente en lo tocante al sujeto activo, se protege el mismo bien jurídico consistente en la adecuada función electoral, aunque algunas suman afectación a derechos de electores, o de partidos o de candidatos o de representantes de éstos.

Para recordar la connotación legal de funcionario partidista, transcribo el texto de la fracción III y IV del artículo 401, del Código Penal:

Para los efectos de este Capítulo, se entiende por:

III. Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas, y sus representantes ante los órganos electorales, en los términos de la legislación federal electoral;

IV. Candidatos, los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente;

Los dirigentes de los Partidos Políticos Nacionales, son los miembros de sus Comités Ejecutivos Nacionales, estatales, distritales o seccionales, o sus equivalentes, así como de agrupaciones, sectores, centrales o cualquier otra manifestación colectiva que les esté afiliada o con la que tengan alianza política.

Los representantes de los Partidos Políticos, serán los designados en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), a los distintos órganos electorales, desde el Consejo General del Instituto Federal Electoral, los Consejos Locales, hasta los Consejos Distritales y las casillas electorales, por los Partidos Políticos.

Cuatro de dichas fracciones del artículo 406, coinciden con otras tantas del artículo 405, atribuidas éstas a los funcionarios electorales. Así la fracción I de este artículo 406, es idéntica, salvo en lo relativo al sujeto activo, a la descripción contenida en la fracción VI, del artículo 405.

A su vez la fracción IV del artículo 406, contiene elementos de la conducta prevista en la fracción III del artículo 405, y en su última parte, refiere la contrapartida conductual a la descripción de la fracción VIII del propio artículo 405.

La fracción VI del artículo 406, equivale conductualmente a la descripción de la fracción VII del artículo anterior.

La única conducta original, contenida en este numeral 406, es la fracción VII que se refiere al que obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

3.6 Delitos de los servidores públicos en materia electoral

Referente a las cuatro fracciones de que en la actualidad se compone este artículo 407 del Código Penal, cabe la misma apreciación que se hizo al inicio de los puntos anteriores, ya que se tipifican diversas modalidades de sendos delitos electorales, con la peculiaridad de que en aquéllos, el sujeto activo no tiene que ser un servidor público.⁴

Para recordar la connotación legal de servidor público, transcribo el texto de la fracción I del artículo 401 del Código Penal Federal:

Se entiende por:

I. Servidores públicos, las personas que se encuentran dentro de los supuestos establecidos por el artículo 212 de este Código.

Se entenderá también como Servidores Públicos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal.

A su vez el artículo 212 del Código Penal, establece lo siguiente:

Para los efectos de este título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración

⁴ Cfr. González, R. *Derecho penal electoral*.

pública federal centralizada o en el Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Y por último, la Constitución en el artículo 108, en su primer párrafo establece lo que a continuación transcribo:

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 del Poder Judicial del Distrito Federal, 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 en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables de 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;”).

Los Delitos Electorales contenidos en el Título vigesimocuarto del Código Penal, en cuanto se refiere a su posible comisión por servidores públicos, en su artículo 407, no viene a ser sino un apartado especializado de la responsabilidad penal a que se refiere el invocado artículo 109 constitucional y, por supuesto, el Título X del propio Código Penal.

Aunque es el Estado, el responsable de la organización, desarrollo, rectoría y supervisión de los procesos electorales, sus funcionarios y empleados no pueden, sin incurrir en delito, perturbarlos o parcializarlos, mediante abusivos apoyos o presiones, que anulen la debida transparencia y objetividad de los mismos y finalmente, de la efectividad del sufragio.

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 constitucional.

Las cuatro figuras delictivas contenidas en igual número de fracciones del artículo 407 del Código Penal, son o constituyen especies electorales, de ejercicio abusivo de funciones públicas, uso indebido de funciones públicas, o peculado especial, en la materia que nos interesa.

Los procesos electorales tienen por propósito fundamental, en una democracia, la renovación e integración del Poder público, por lo que no puede haber, en la patología electoral, mayor afrenta o ilicitud reprochable, que el viciar ese proceso electoral desde el propio Poder público, cuya detentación está precisamente en juego, y la decisión de la voluntad soberana del electorado.

Estos delitos son de resultado material, a excepción de la fracción I, ya que no exige para configurar la conducta o consumir el delito, que el voto en realidad se emita por el subordinado, en el sentido que se le obligó.

En cuanto a la conducta, son delitos de acción, unisubsistentes o plurisubsistentes, según aquella se despliegue en uno o varios actos.

Por lo que hace al resultado, son delitos instantáneos y en cuanto a la fracción I y III pueden asumir el carácter de continuados.

Son delitos de daño y finalmente complejos, la fracción I es un tipo de daño para el subordinado al que se obliga y de peligro para el proceso comicial. Son

de formulación libre y acumulativa, a excepción de la fracción III y IV que son un tipo casuísticamente formado y de formulación alternativo.

Estamos en presencia de tipos básicos o fundamentales; autónomos y de carácter anormal, por incorporar elementos normativos en su descripción.

Por lo que hace al sujeto activo, éste es cualificado, pues ha de ser forzosamente un servidor público, en los términos del artículo 212 del Código Penal y 108 de la Constitución.

Son tipos de índole monosubjetiva, aunque admiten la coparticipación.

El sujeto pasivo inmediato es también cualificado, pues en el caso de la fracción I ha de tratarse de un subordinado, servidor público también; en la fracción II, al exigirse que sea un elector, usuario de un servicio público; y en la fracción III y IV es el electorado y los partidos políticos y candidatos no apoyados.

No hay referencias típicas 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 típicas a los medios de comisión; aunque sí en la fracción III, ya que el “apoyo” como conducta típica ha de proporcionarse a través de fondos de origen público.

El objeto material del delito en el caso de las fracciones I y II es la “emisión del voto”, y en el caso de la fracción III y IV lo compone la actividad político-electoral de partidos y candidatos.

3.7 Delitos de candidatos electos

De acuerdo con el artículo 51 de la Constitución, la Cámara de Diputados se compondrá por Representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años y por cada Diputado propietario se elegirá un suplente.

El artículo 52 de la Carta establece que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales, y 200 Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

De acuerdo con el artículo 56 de la Constitución Federal, para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán 4

senadores, de los cuales 3 serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa, y 1 será asignado a la primera minoría.

El artículo 57 preceptúa que por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Por otra parte, el artículo 248 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), ordena:

Concluido el cómputo y emitida la declaración de validez para la elección de diputados, el Presidente del Consejo Distrital expedirá la Constancia de Mayoría y Validez a quien hubiese obtenido el triunfo, salvo el caso de que los integrantes de la fórmula, fueren inelegibles.

Por lo que hace a los Senadores, el artículo 257 del propio COFIPE, dispone que:

1. El Presidente del Consejo Local deberá:
 - a) Expedir, al concluir la sesión de cómputo de entidad federativa y de declaración de validez de la elección de senadores de mayoría relativa, las 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 en la votación de la entidad. En el supuesto de que los integrantes de alguna de las fórmulas que hubiesen obtenido el triunfo fueren inelegibles, no se expedirá la Constancia de que se trate, sin perjuicio de otorgarla a la otra fórmula registrada en la lista del partido que hubiere obtenido la mayoría de la votación. Si fueren inelegibles los integrantes de la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese obtenido el segundo lugar en la votación, la constancia se expedirá a la fórmula registrada en segundo término en la lista respectiva;

...

A su vez, y por cuanto hace a los senadores, esa Constancia de Mayoría se trasladará a la Legislatura Local que corresponda o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para el caso del Distrito Federal, para que éstas, en los términos del artículo 56 constitucional, declaren electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos.

En ambos casos, en el de Diputados y en el de Senadores, se observará lo dispuesto en el artículo 60 de la propia Constitución:

El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, 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 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.

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias, y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

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 sanciones constitucionales y penales.

En efecto, el artículo 63, en su primer párrafo, de la Constitución establece:

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de 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.

Es esta la sanción constitucional y la penal, más bien corolario punitivo de aquélla, se contiene en el artículo 408 del Código Penal.

Este tipo penal, tan sólo contempla como sanción, la suspensión de derechos, en este caso los políticos (artículo 35 constitucional), con base en el artículo 45, fracción II del Código Penal. Conocerá de los hechos, siempre, el Juez de Distrito en materia penal, que corresponda. Nótese que no se sanciona una conducta equivalente de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, caso que conocerían los Tribunales comunes de esta entidad federativa.

La conducta consiste en “no presentarse”, el Diputado o Senador electos, a desempeñar su cargo, en un plazo de treinta días, a partir de la fecha de instalación del Congreso (1º de septiembre del año que corresponda, artículo 65 constitucional). El resultado de dicha conducta no es meramente formal, pues se produce un daño material, tanto al mandato popular, cuanto 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. Es un delito material o de resultado y de daño o lesión. Es este un tipo básico o fundamental y no especial o complementado; es autónomo y anormal al integrar elementos normativos en su descripción.

Es un tipo de daño y de carácter complejo por tutelar más de dos bienes jurídicos. Es un tipo casuísticamente formado y de carácter acumulativo.

Por cuanto a los elementos objetivos del tipo, el sujeto activo es calificado y exclusivamente monosubjetivo. Se exige que se trate de un candidato electo a Diputado federal o a Senador. El sujeto pasivo lo es, tanto el electorado que ve burlado su mandato, cuanto la Cámara respectiva, que ve perturbada su debida integración. Sí hay referencia temporal en el tipo, cuando se hace mención al “plazo señalado” en el artículo 63 constitucional (treinta días). 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

referencia a los medios de comisión, siendo una conducta omisiva y el objeto material es el cargo a desempeñar, mismo que sufre un daño y se pierde como sanción constitucional.

Todos los delitos electorales son dolosos, pues aun cuando hay algunas conductas que de hecho toleran la comisión culposa (como abstenerse de cumplir obligaciones electorales, obstruir el desarrollo de la votación y no hacer entrega oportuna de documentos), sin embargo, en atención al sistema de *numerus clausus* adoptado en el segundo párrafo del artículo 60 del Código Penal Federal, al no mencionarse en ese precepto ninguno de los que prevén los delitos electorales, para todos ellos la forma de comisión culposa queda eliminada. Por esta razón tampoco pueden llegar a tener aplicación los artículos 16 y 66 primera parte de ese Código.⁵

Siendo los Delitos Electorales dolosos y siendo el dolo elemento del tipo penal, al Ministerio Público incumbe demostrar la existencia de ese elemento subjetivo, o sea, que conociendo los elementos objetivos del tipo o previniendo como posible el resultado típico (aspecto cognocitivo), otro queriendo o acertando (aspecto volitivo) la realización del hecho descrito por la ley (Código Penal Federal artículo 9).

Con la tipificación de esas conductas delictivas y la determinación de las sanciones correspondientes se busca garantizar el libre ejercicio del sufragio, el secreto del voto, el buen uso de la documentación oficial relativa, la autenticidad y

⁵ Reyes, J. Ob. cit., p. 30.

legalidad de los procedimientos electorales, así como la fidedignidad de los resultados de las elecciones.

CAPÍTULO 4.

PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES

Uno de los reclamos más frecuentes de la sociedad, en los últimos procesos electorales federales llevados a cabo en nuestro país, ha sido la transparencia y legitimidad de los mismos, en respuesta a ello, el 23 de marzo de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la federación el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el que se dispone que el presidente de ese cuerpo colegiado promoviera ante la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía Especial de Delitos Electorales, con nivel de subprocuraduría, con plena autonomía técnica y con la estructura y recursos humanos y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones.

4.1 Fiscalía Especializada en la Atención de los Delitos Electorales

Su creación legal y formal tiene origen en el decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1994 por el que se reformaron los artículos 1 y 6 de la adición del 6 bis, del Reglamento de la Ley

Orgánica de la Procuraduría General de la República, con la finalidad de crear la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Electorales, que tendría como finalidad la de ser, junto con las demás Instituciones que participan en el proceso electoral, garante de la democracia y transparencia de su práctica cotidiana, para salvaguardar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, rectores del sufragio, con el objeto de brindarle una atención más profesional y especializada a los delitos electorales.¹

El 10 de mayo de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y, como consecuencia de lo anterior, el 27 de agosto de 1996 se publicó también su Reglamento.

4.1.1 Disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que inciden directamente en la organización y funcionamiento de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.

Artículo 1. El presente Reglamento tiene como objeto establecer la organización, competencia y facultades de la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y otros ordenamientos le encomiendan al Procurador y al Ministerio Público de la Federación.

¹ P.G.R., FEPADE, *Carpeta normativa para la atención de los delitos electorales*, p. 9.

Artículo 2. Para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Procuraduría General de la República y de su Titular, ésta se integra con las siguientes unidades administrativas y órganos:

- Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo.
- Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.
- Subprocuraduría de Procedimientos Penales "A", "B" y "C".
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Artículo 3. Son Agentes del Ministerio Público de la Federación el Procurador, los Subprocuradores, el Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales, el Visitador General, los Directores Generales de lo Contencioso y Consultivo; de Asuntos Legales Internacionales, de Amparo, de Constitucionalidad y Documentación Jurídica, de Normatividad Técnico Penal, de Control de Procedimientos...

Artículo 12. La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, tendrá las siguientes facultades:

I. Ejercer las atribuciones que en materia de investigación y persecución de los delitos, de su exclusiva competencia, le confiere al Ministerio Público de la Federación los artículos 8º y 13 de la Ley Orgánica;

- II. Determinar la reserva o el no ejercicio de la acción penal. En este caso deberá notificarse al ofendido de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- III. Presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que procedan;
- IV. Interponer los recursos pertinentes;
- V. Intervenir en los juicios de amparo o cualesquiera otros procedimientos relacionados con las averiguaciones previas o los procesos respectivos;
- VI. Ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y
- VII. Las demás que señalen las leyes y otros ordenamientos normativos.

Artículo 13. Al frente de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales habrá un Fiscal, que será nombrado por el Ejecutivo Federal, quien actuará con plena autonomía técnica y tendrá las siguientes facultades:

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

- 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 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.

Artículo Cuarto Transitorio. Los asuntos que a la entrada en vigor de este Reglamento se estén tramitando en las Subprocuradurías de Averiguaciones Previas y de Control de Procesos, Direcciones Generales de Averiguaciones Previas

y de Control de Procesos, Dirección General Jurídica, y las Fiscalías Especiales de Averiguaciones Previas y de Control de Procesos, continuarán a cargo de las mismas hasta que el Procurador los asigne a las áreas correspondientes. Las demás áreas deberán entregar los asuntos a su cargo a aquéllas a las que se les haya atribuido la competencia correspondiente. En lo sucesivo, para toda disposición o procedimiento legal, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, se entenderá referido a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

De conformidad al marco normativo que regula la organización y el funcionamiento de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), es un órgano de la Procuraduría General de la República responsable de la pronta, expedita y debida procuración de justicia en lo relativo a delitos electorales federales.

Con ello, se considera que en materia electoral existen tres pilares fundamentales para el adecuado desarrollo del proceso democrático en nuestro país, ellos son:

- a) El Instituto Federal Electoral.
- b) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- c) La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Instituciones que son garantes de que la participación en las actividades electorales de los mexicanos se desarrollen conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad del proceso electoral y cuidando que el voto sea universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, sancionando a todas aquellas personas que atenten contra ellos.

En cuanto al acreditamiento de los elementos del tipo penal del delito, el Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) establece lo siguiente:

Artículo 168.- El Ministerio Público acreditará los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad del inculcado, como base del ejercicio de la acción; y la autoridad judicial, a su vez, examinará si ambos requisitos están acreditados en autos. Dichos elementos son los siguientes:

- I. La existencia de la correspondiente acción u omisión y de la lesión o, en su caso, el peligro a que ha sido expuesto el bien jurídico protegido;
- II. La forma de intervención de los sujetos activos; y
- III. La realización dolosa o culposa de la acción u omisión.

Asimismo, se acreditarán, si el tipo lo requiere:

- a) Las calidades del sujeto activo y del pasivo;
- b) El resultado y su atribubilidad a la acción u omisión;

- c) El objeto material;
- d) Los medios utilizados;
- e) Las circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión;
- f) Los elementos subjetivos específicos, y
- h) Las demás circunstancias que la ley prevea.

Para resolver sobre la probable responsabilidad del inculpado, la autoridad deberá constatar si no existe acreditada en favor de aquél alguna causa de licitud y que obren datos suficientes para acreditar su probable culpabilidad.

Los elementos del tipo penal de que se trate y la probable responsabilidad se acreditarán por cualquier medio probatorio que señale la ley.

En nuestro país todavía existe un atraso considerable en esta materia, por el desconocimiento que se tiene. Ya que la ciudadanía al no tener conocimiento de los mismos, y muchas veces, conjugado con el alto índice de pobreza que se tiene en nuestro país, facilita la comisión de los mismos; al comprometer su voto a cambio de dinero o de despensas.

4.2 Estadísticas y gráficas de las denuncias recibidas en 1997

Las causas para cometer delitos se encuentran en diferentes campos, desde patología social, por así llamarlas, hasta motivaciones de índole estrictamente personal, generadas en la anormalidad biológica y psicológica, o en razones más profundas y misteriosas, no solamente la ordenación penal.

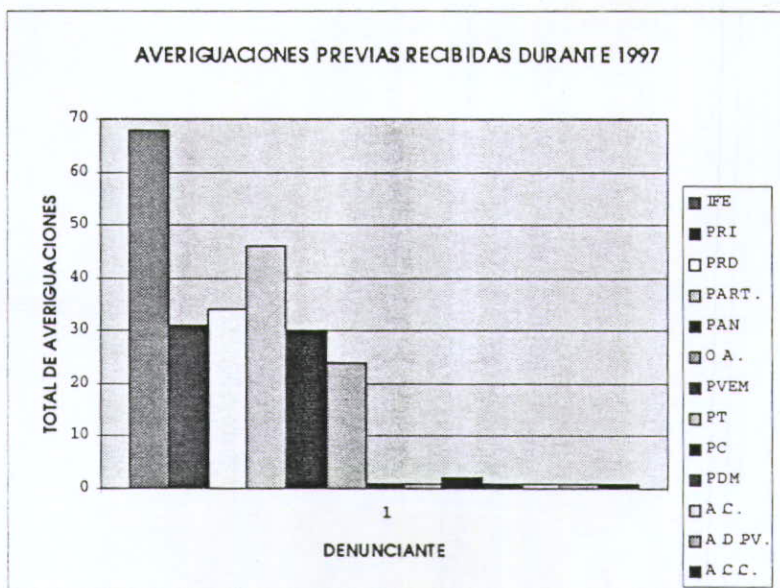
Con la tipificación de esas conductas delictivas y la determinación de las sanciones correspondientes se busca garantizar el libre ejercicio del sufragio, el secreto del voto, el buen uso de la documentación oficial relativa, la autenticidad y legalidad de los procedimientos electorales, así como la fidedignidad de los resultados de las elecciones.

En lo que va de 1997 (con corte al 31 de julio) la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) ha recibido 283 (doscientos ochenta y tres) averiguaciones previas, en su mayoría por denuncias de alteración de la lista nominal de electores, robo de formatos para credencial de elector y peculado electoral.

Respecto a este último delito de peculado, que tiene que ver con el apoyo económico y material que funcionarios brindan a los candidatos o algún determinado partido político, también es de los más frecuentes.

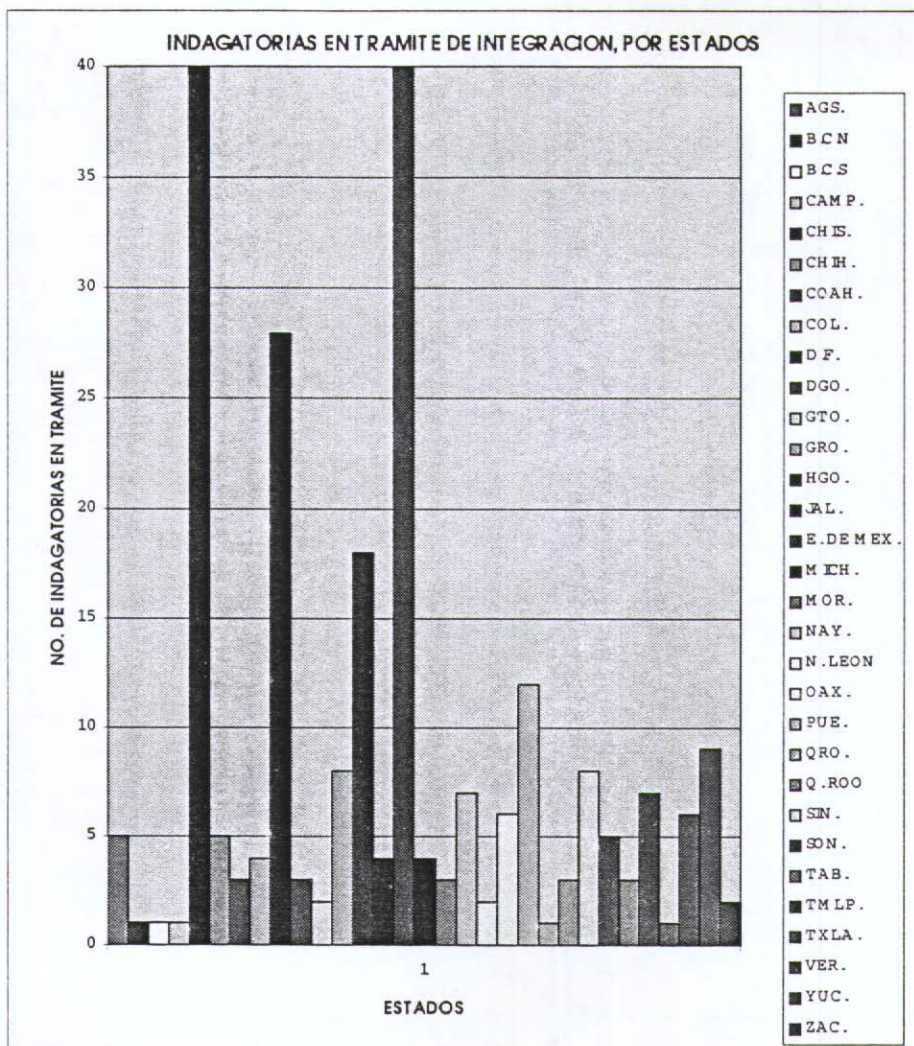
De esas 283 (doscientas ochenta y tres) averiguaciones previas recibidas, sólo a 241 (doscientas cuarenta y uno) se les dio trámite.

DENUNCIANTE	TOTAL
Instituto Federal Electoral	68
Partido Revolucionario Institucional	31
Partido de la Revolución Democrática	34
Particulares	46
Partido Acción Nacional	30
Otras Autoridades	24
Partido Verde Ecologista de México	1
Partido del Trabajo	1
Partido Cardenista	2
Partido Demócrata Mexicano	1
Alianza Cívica	1
Alianza Democrática Pro-Vallarta	1
Alianza Cívica Coahuila	1



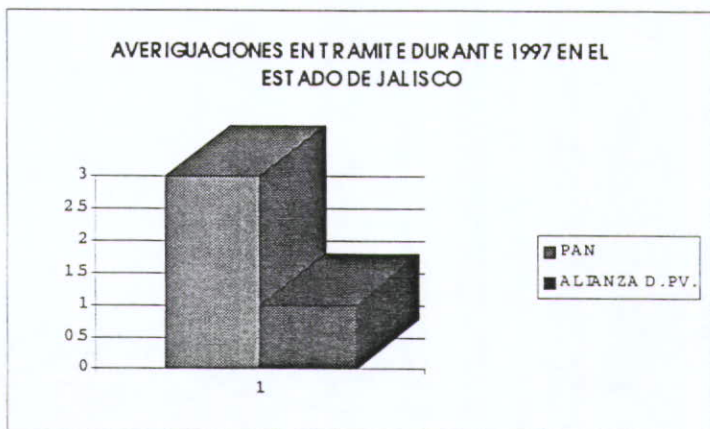
Como se puede ver, son muchas las denuncias que se presentan, por lo que se tendrá que acreditar todos los elementos del tipo por parte de la Fiscalía, después de seguir una minuciosa y detallada investigación para poder ejercitar la acción penal en contra de quien o quienes resulten responsables y será al juzgador a quien corresponda condenar o absolver en su caso a los presuntos responsables de la comisión de un delito electoral.

IFE.- Instituto Federal Electoral; PRI.- Partido Revolucionario Institucional; PRD.- Partido de la Revolución Democrática; PART.- Particulares; PAN.- Partido Acción Nacional; O.A.- Otras autoridades; PVEM.- Partido Verde Ecologista de México; PT.- Partido del Trabajo; PC.- Partido Cardenista; PDM.- Partido Demócrata Mexicano; A.C.- Alianza Cívica; A.D.PV.- Alizna Democrática Pro-Vallarta; A.C.C.- Alianza Cívica Coahuila.



Como se observa en la gráfica anterior los Estados en los que más denuncias se presentaron en este año con motivo de las elecciones Federales del 6 de julio fueron en Chiapas, que es un estado donde en los últimos tiempos se han suscitado problemas políticos de diversa índole, el Estado de México, ambas con 40

(cuarenta), en segundo lugar se coloca el Distrito Federal con 28 (veintiocho) averiguaciones y en tercero el estado de Hidalgo.

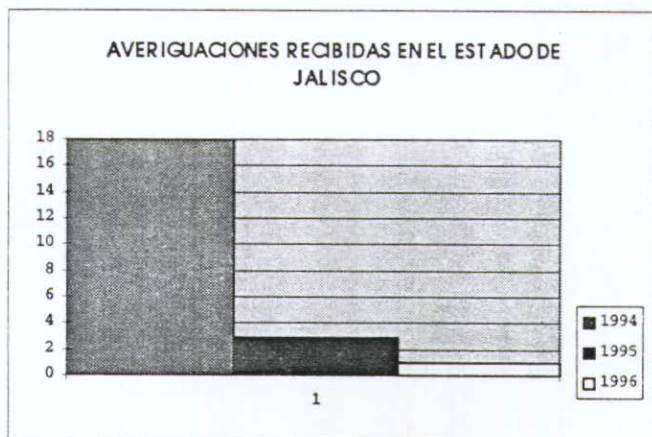


En nuestro estado, como se desprende de la gráfica anterior, sólo son 4 (cuatro) las averiguaciones que en la actualidad se encuentran en trámite, esto quiere decir, que se está integrando la averiguación para en un momento dado, si se acreditan los elementos del tipo, consignar ante la autoridad jurisdiccional al probable o probables responsables.

Desde que fue creada la Fiscalía Especializada para la atención de los Delitos Electorales (FEPADE), en el Estado de Jalisco se han recibido el siguiente número de denuncias:

AÑO	No. DE DENUNCIAS
-----	------------------

1994	18
1995	3
1996	1
TOTAL	22



De estas 22 veintidós denuncias presentadas durante esos tres años en el Estado de Jalisco, 8 ocho denuncias fueron presentadas por el Instituto Federal Electoral (IFE), 7 siete por parte de particulares, 6 seis por el Partido Acción Nacional (PAN), 1 una por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y 1 una por el Partido Demócrata Mexicano (PDM).

Las 8 ocho denuncias que han sido presentadas por el Instituto Federal Electoral (IFE) corresponden en su mayoría a denuncias por el robo de formatos de credencial para votar.

De todo lo anterior se desprende que en el estado de Jalisco, a comparación de otros Estados de la República Mexicana, se respeta la garantía de la limpieza de las elecciones y que la ciudadanía, así como los funcionarios y servidores públicos, estamos conscientes de lo que significa lograr una verdadera democracia, ya que con lo anterior se pudo ver que es un Estado en el que a comparación con las elecciones federales de 1994 han disminuido y ahora son pocas las averiguaciones por la comisión de delitos electorales.

CONCLUSIONES

I. Como ya es sabido, en México, desde su independencia, han existido luchas por la obtención del poder; por saber quién determinará la política oficial y cuál habrá de ser dicha política, pues de ello depende la posibilidad de mandar y de tomar decisiones, que afectan directa e indirectamente a la vida o a los actos de los demás. Ese afán de poseer el poder ocasiona que en la práctica se den numerosos fraudes con motivo de las elecciones, en las que se determina el rumbo que tomará el país.

Aunque ya desde 1918 ciertas conductas fueron tipificadas como delictivas en las mismas leyes electorales donde se definían las sanciones contra tales conductas, en la realidad nunca fueron aplicadas dichas sanciones. Esta inaplicación provocó que esas conductas delictuosas se incrementaran en gran medida, con la lógica consecuencia del deterioro de la legitimidad política de quienes detentaban el poder, ya que se utilizaban mecanismos de manipulación y ocultamiento de los resultados electorales, en

detrimento de las garantías de limpieza de las elecciones que afectan a toda la ciudadanía.

II. El delito es un "hecho" de relevancia social, por lo que es importante conocer las causas que lo provocan, cuáles son sus consecuencias y los sistemas de defensa social.

Desgraciadamente el delito es un fenómeno social, consustancial a la naturaleza falible del ser humano.

Para que el delito, y particularmente el electoral, se dé, es necesaria la concurrencia de los siguientes sujetos y circunstancias:

Como sujetos activos del delito pueden ser el electorado o ciudadanía en general; ministros de cultos religiosos; funcionarios electorales; funcionarios, candidatos y representantes de partido; servidores públicos; y los candidatos electos al Congreso de la Unión.

Como sujeto pasivo tenemos al Estado, y más directamente al IFE como encargado de la función electoral.

Y como objeto material es la elección, el acto electoral; y el objeto jurídico, que dicha elección reúna las características de justa, limpia, transparente y confiable, mismas que son exigencias derivadas de su propia naturaleza, al ser los comicios la expresión de la voluntad popular.

III. Algunos Delitos Electorales son formales y otros, materiales en cuanto a su resultado, que consistirían en dañar o poner en peligro la jornada electoral, su limpieza o su orden, así como perturbar el libre ejercicio de los derechos políticos ciudadanos. Se desprende de lo anterior que el Derecho Penal Electoral tutela simultáneamente diversos bienes jurídicos relativos a nuestra vida democrática, que van desde el libre ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, hasta la limpieza, credibilidad y transparencia de los procesos electorales.

Una cuestión interesante respecto a esto es que los procesos electorales tienen por propósito fundamental, renovar e integrar el Poder Público, por lo que no puede haber, en la patología electoral, mayor afrenta o ilicitud reprochable que el viciar ese proceso electoral desde el propio Poder Público cuya detentación está precisamente en juego, y la decisión de la voluntad soberana

del electorado, como se ha hecho a lo largo de la historia de nuestro país.

IV. Con la creación de una Fiscalía Especial para perseguir Delitos Electorales, se logró un avance importante en el camino hacia alcanzar la meta de tener elecciones pulcras y confiables.

Dicha Fiscalía Especializada Para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), adscita a la Procuraduría General de la República, tiene la encomienda específica de ser garante de un ejercicio transparente de la democracia, y salvaguardar los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, atributos rectores del sufragio; y además, la Fiscalía Especializada es responsable de la pronta, expedita y debida procuración de justicia en lo relacionado con los Delitos Electorales Federales.

En el estado de Jalisco, ha descendido notablemente la incidencia de hechos delictivos de carácter electoral. En el proceso electoral federal de 1994 se abrieron 18 averiguaciones previas por igual número de denuncias de presuntos delitos electorales; en el

proceso electoral de 1997, en cambio, las averiguaciones previas que se iniciaron fueron sólo cuatro.

Es decir, en Jalisco hemos registrado un importante avance en esta materia, especialmente si comparamos la cifra de cuatro averiguaciones previas, con, por ejemplo, las abiertas en el Distrito Federal o en Chiapas, entidades que tienen 40 cada una, o las 28 en el estado de Hidalgo.

V. Tomando en cuenta todo lo anterior y como conclusión final, puedo decir que a lo largo de esta investigación, me encontré con cosas y casos muy interesantes. Primero, que estos llamados "fraudes electorales" no son nada nuevo, son algo que sufre nuestro país desde finales del siglo pasado; de ahí que el fraude no sea una "irregularidad" en el sistema político mexicano, sino una condición estructural que desgraciadamente se ha tenido que sufrir en detrimento de la limpieza y la transparencia de las elecciones.

Y por último, según mi muy particular punto de vista, incluir en el Código Penal la tipificación de estos Delitos Electorales resultó en un beneficio.

No obstante estar, desde principios de siglo, reconocidas como delitos muchas conductas electorales, el conocimiento público de que tales conductas son ilegales era muy limitado porque aún hoy en día sigue sin ser ampliamente conocido por los ciudadanos el marco jurídico electoral y por ende, tampoco es mayoritario el reconocimiento de los Delitos Electorales.

En cambio, el conocimiento masivo del Código Penal es más difundido entre los ciudadanos; y si los delitos electorales se tipifican en dicho ordenamiento general, en lugar de considerarlos como delitos especiales en una ley particular especial, multiplicamos la posibilidad y la facilidad de que la ciudadanía en general reconozca dichas conductas delictivas, como tales, y sujetas por lo tanto a sanción jurídica.

Ello no significa que los Delitos Electorales dejen de cometerse, pues según ya lo reconocimos, la conducta antisocial es un acto inherente a la naturaleza imperfecta del ser humano.

Considero que el público en general aprenderá a reconocer el delito electoral, lo que daría como consecuencia una disminución en la incidencia en los mismos, -siendo ésto lo ideal- o podría aumentar la presentación de denuncias.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

117ª edición; Ed. Porrúa.

México; 1997.

CÓDIGO PENAL FEDERAL.

58ª edición; Ed. Porrúa.

México; 1997.

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

Instituto Federal Electoral.

México; 1997.

LIBROS

Aceves Bravo, Félix Andrés.

DICCIONARIO ELECTORAL MEXICANO.

Universidad de Guadalajara.

Guadalajara, Jal. México; 1994.

156 p.p.

Acosta Romero, Miguel y López Betancourt, Eduardo.

DELITOS ESPECIALES

3ª ed., Ed. Porrúa.

México, 1994.

596 p.p.

Carrancá y Trujillo, Raúl.

DERECHO PENAL MEXICANO.

PARTE GENERAL.

15ª ed., Ed. Porrúa.

México, 1986.

986 p.p.

Castellanos, Fernando.

LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL.

(PARTE GENERAL).

Trigésima ed., Ed. Porrúa.

México, 1991.

359 p.p.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús.

NOTAS PARA UN CURSO DE DERECHO PÚBLICO ELECTORAL.

Coedición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación, primera circunscripción plurinomial, Guadalajara, Jal;

y la Universidad Panamericana, sede Guadalajara.

Guadalajara, Jal., México, 1997.

186 p.p.

Chinoy, Ely.

LA SOCIEDAD

UNA INTRODUCCIÓN A LA SOCIOLOGÍA.

Fondo de Cultura Económica.

México, 1974.

423 p.p.

Dosamantes Terán, Jesús Alfredo.

NULIDADES Y DELITOS ELECTORALES.

Procuraduría General de la República.

México, 1994.

161 p.p.

Garrido Montt, Mario.

NOCIONES FUNDAMENTALES DE LA TEORÍA DEL DELITO.

Ed. Jurídica de Chile.

Chile, 1992.

358 p.p.

Gómez Tagle, Silvia.

DE LA ALQUIMIA AL FRAUDE

EN LAS ELECCIONES MEXICANAS.

García y Valdés Editores.

México, 1994.

162 p.p.

González de la Vega, René.

DERECHO PENAL ELECTORAL.

2ª ed., Ed. Porrúa.

México, 1991.

319 p.p.

Jiménez de Asúa, Luis.

LA LEY Y EL DELITO.

PRINCIPIOS DE DERECHO PENAL.

Ed. Hermes/Sudamericana.

México, 1986.

578 p.p.

Krieger, Emilio (Coordinador).

DERECHO Y LEGISLACIÓN ELECTORAL.

PROBLEMAS Y PROYECTOS.

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias
en Humanidades, U.N.A.M.

Gpo. Ed. Miguel Angel Porrúa.

México, 1993.

282 p.p.

López Betancourt, Eduardo.

TEORÍA DEL DELITO.

Ed. Porrúa.

México, 1994.

303 p.p.

Maggiore, Giuseppe.

DERECHO PENAL

Vol. I; 2ª ed; Ed. Temis.

Bogotá, 1989.

Mancilla Ovando, Jorge Alberto.

TEORÍA LEGALISTA DEL DELITO.

2ª ed., Ed. Porrúa.

México, 1994.

222 p.p.

Núñez Jiménez, Arturo.

EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.

Fondo de Cultura Económica.

México, 1991.

345 p.p.

Porte Petit Candaudap, Celestino.

APUNTAMIENTOS DE LA PARTE GENERAL DE DERECHO PENAL I.

16ª ed., Ed. Porrúa.

México, 1994.

508 p.p.

Reyes Tayabas, Jorge.

ANÁLISIS DE LOS DELITOS ELECTORALES Y CRITERIOS APLICATIVOS.

Procuraduría General de la República.

México, 1994.

257 p.p.

Reynoso Dávila, Roberto.

TEORÍA GENERAL DEL DELITO.

Ed. Porrúa.

México, 1995.

362 p.p.

Serrano Migallon, Fernando.

DESARROLLO ELECTORAL MEXICANO.

Instituto Federal Electoral; Dirección Ejecutiva
del Servicio Profesional Electoral.

Serie formación y desarrollo.

México, 1995.

427 p.p.

Varios.

DICCIONARIO ELECTORAL.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

Sn. José de Costa Rica; 1988.

700 p.p.

Varios.

PRONTUARIO DE LEGISLACIÓN FEDERAL ELECTORAL.

Instituto Federal Electoral.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M.

México; 1992.

269 p.p.

Varios.

CARPETA NORMATIVA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES.

Procuraduría General de la República.

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

México; 1997.

168 p.p.

Woldenberg, José.

VIOLENCIA Y POLÍTICA.

Cal y Arena.

México, 1995.

304 p.p.

OTRAS FUENTES

IFE.- Capacitación Electoral y Educación Cívica.- ¿CUÁLES SON LOS DELITOS ELECTORALES FEDERALES Y QUIÉN LOS COMETE?.- México.- 1997.

IFE.- P.G.R.- FEPADE.- FOLLETO INFORMATIVO SOBRE LOS DELITOS ELECTORALES FEDERALES.- México.- 1997.

IFE.- P.G.R.- FEPADE.- ¿CUÁLES SON LOS DELITOS ELECTORALES FEDERALES EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS SERVIDORES PÚBLICOS?.- México.- 1997.

P.G.R.- FEPADE.- REFLEXIONES EN TORNO A LOS DELITOS ELECTORALES.- México.- 1994.

P.G.R.- FEPADE.- ¿QUÉ SON LOS DELITOS ELECTORALES FEDERALES Y DE QUÉ MANERA SE SANCIONAN?.- México.- 1997.

P.G.R.- FEPADE.- ¿CUÁLES SON LOS DELITOS ELECTORALES FEDERALES EN QUE PUEDE INCURRIR CUALQUIER PERSONA?.- México.- 1997.

P.G.R.- FEPADE.- ¿CUÁLES SON LOS DELITOS ELECTORALES FEDERALES EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS FUNCIONARIOS ELECTORALES?.- México.- 1997.

P.G.R.- FEPADE.- ¿CUÁLES SON LOS DELITOS ELECTORALES FEDERALES EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS SERVIDORES PÚBLICOS?.- México.- 1997.

P.G.R.- FEPADE.- ¿CUÁLES SON LOS DELITOS ELECTORALES FEDERALES EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS FUNCIONARIOS PARTIDISTAS Y CANDIDATOS?- México.- 1997.

P.G.R.- FEPADE.- NATURALEZA Y ATRIBUCIONES DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES.- México.- 1997.

P.G.R.- FEPADE.- SEPARATA DEL TÍTULO VIGESIMOCUARTO CAPÍTULO ÚNICO DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DEL FUERO FEDERAL. DELITOS ELECTORALES Y EN MATERIA DEL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS.- México.- 1997.

Servitesis

OTRA OPCION PARA SU TESIS

615-18-61

AV. MEXICO 2210

(CASI ESQUINA CON AMERICAS)