

Las salvaguardas de la democracia en materia penal

The safeguards of democracy in criminal matters



Nauhcatzin T. Bravo Aguilar
I. Leticia Leal Moya*

SUMARIO. I. Introducción. II. Un acercamiento al concepto de democracia. III. Génesis del Derecho penal electoral en México. IV. Los delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanía, a) Consideraciones preliminares, b) Los delitos electorales vigentes. V. Conclusiones. VI. Bibliografía. Fecha de Recepción 12 de enero de 2011/ Fecha de aceptación 21 de marzo de 2011.

* Profesores-Investigadores de la Universidad de Guadalajara e Investigadores Nacionales.

Abstract: El presente trabajo aborda las salvaguardas con que cuenta la democracia en materia penal. Concebida como un valor normativo de máxima jerarquía, la democracia se realiza desde un punto de vista formal y otro sustantivo. En cualquiera de los dos, su pilar fundamental son los derechos humanos, pero principalmente el sufragio, como el medio a través del cual la democracia se refrenda y sistemáticamente se actualiza para transformar la soberanía popular en el mandato que constituye autoridades. Es precisamente el sufragio el principal bien jurídico tutelado por las salvaguardas penales de la democracia y parte de lo que se aborda en el presente trabajo.

Palabras clave: Democracia, derechos humanos, derecho penal electoral, México.

Abstract: This paper discusses the safeguards available to the democracy in criminal matters. Conceived as a policy of maximum value hierarchy, democracy is made from a formal point of view and one substantive. In either, the cornerstone of this is human rights, but mainly suffrage as the means through which democracy is endorsed and systematically updated to transform the popular sovereignty which is the mandate authorities. It is precisely the main suffrage legally protected by the criminal safeguards of democracy and of what is addressed in this paper.

Keywords: Democracy, human rights, criminal law electoral, Mexico.

I. Introducción

La democracia es el régimen fundado en la expresión periódica, directa o indirecta, de la voluntad popular para constituir gobierno. Hoy día, prácticamente en todas las naciones, las sociedades constituidas en Estado han acogido a la democracia como su forma de gobierno. Esta tendencia cobró particular auge en la segunda mitad del siglo XX, conjuntamente con el fortalecimiento de la constitucionalización de la vida estadual y el paradigma de los derechos humanos.

La expansión constitucional en el mundo en el siglo XX y la tendencia democratizadora en vastas regiones del planeta en la década de 1990, fortalecieron la noción del Estado democrático de derecho como baluarte de la aspiración de la humanidad organizada. Como la expresión lo indica, la noción del Estado se ligó a la normativa de máxima jerarquía que lo rige y a la democracia como forma de gobierno en la que la realización constitucional se perfecciona.

La democracia constituye en los hechos un valor o principio normativo supremo en un Estado constitucional. En general, el marco jurídico nacional y la estructuración y organización institucional legitiman a la democracia—tal y como la mismísima noción democrática legitima el marco jurídico-institucional. Como principio normativo supremo, la democracia es objeto de salvaguardas normativas e institucionales.

La constitucionalización de los asuntos electorales y el marco jurídico abocado a su atención, son parte del conjunto de garantías de la democracia, a través de la reglamentación de los diferentes aspectos de la vida electoral. En este sentido, el sistema penal del Estado para sancionar conductas tipificadas como contrarias al ejercicio pleno del poder soberano de decisión de los electores, constituye una salvaguarda a la democracia.

Entre los derechos civiles y políticos, el derecho a votar y ser votado es uno de los más relevantes para la democracia. Sufragar es el ejercicio de un derecho político consagrado constitucionalmente y que tiene como fin la manifestación libre de la voluntad para la conformación de gobierno. El ejercicio de este derecho constituye el mayor grado de incidencia de la ciudadanía en las decisiones del Estado.

Teniendo ello presente, este trabajo revisa, en un primer apartado, el concepto de democracia desde una perspectiva general. El segundo apartado aborda la génesis de los delitos electorales en México. Posteriormente se estudian los delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos, para entonces verter algunas conclusiones.

II. Un acercamiento al concepto de democracia

Con el paso del tiempo, el concepto de democracia se ha ampliado y pareciera cada vez menos preciso. Actualmente, quien se circunscriba a lo que etimológicamente el vocablo significa (demos: pueblo y cratos: poder, autoridad), difícilmente dimensionaría realmente el alcance del término.

Se podría pensar en términos de participación ciudadana a efecto de establecer la base de la que deriva el poder. Es decir, quiénes son los que participan en la democracia para entonces establecer de quién es el poder para constituir gobiernos. La relatividad del vocablo “pueblo” se constata desde el momento en que la mismísima expresión se tiene que determinar. Tal como lo señala Giovanni Sartori,¹ en cualquier democracia la definición de pueblo estará sujeta a las más diversas interpretaciones sobre quiénes constituyen ese conglomerado.

Por otra parte, normativamente se tienen que establecer los parámetros que permiten a determinado grupo de personas ubicadas en un territorio determinado participar de la democracia. Es decir, no basta con definir lo que significa pueblo, (si a caso se refiere a la base general de población en un territorio determinado o los más pobres, desde una perspectiva marxista del proletariado, a la nación, desde una perspectiva socio-política, entre otras), lo que en sí mismo resulta complejo.

La clasificación normativa tiene que ver con edad, capacidad jurídica para obrar, con ciudadanía y los derechos o prerrogativas que la misma conlleva, con nacionalidad y las formas de adquirirla, con las obligaciones que se derivan de ambas calidades y las consecuencias de no acatarlas, entre otros factores. Dichos factores afectaran de una manera u otra el número de participantes de la democracia en un espacio geográfico determinado.

Atendiendo a lo anterior, la definición etimológica de democracia (poder del pueblo) expresa la contundencia de una aspiración social o la cualidad política de una sociedad de una manera muy amplia para el mundo contemporáneo. Las características de las sociedades actuales han hecho que la democracia haya dejado de ser directa para pasar a ser representativa. Del tal forma que el poder del pueblo para participar de las decisiones públicas se ha relativizado también.

¹ Sartori, Giovanni, ¿Qué es la democracia?, Taurus, 2003, pp. 34-36.

De acuerdo con José Antonio Crespo,² poder es “la capacidad para tomar decisiones que afectan—sea positiva o negativamente—a cualquier agrupación u organización social. Es también la actividad desplegada por quienes rigen los asuntos públicos y por ello pueden tomar decisiones colectivas o influir decisivamente en ellas.” Con justa razón se puede decir que existen innumerables intentos por definir el poder. Desde la antigüedad se podrían incluir a filósofos y teóricos que al analizar la política han reflexionado sobre el poder, tales como Aristóteles, Platón, Cicerón, Maquiavelo y Hobbes, por mencionar solo a algunos.

Para este último, por ejemplo, el poder consiste en “los medios presentes para obtener un bien futuro aparente”, mientras que para Weber es “la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa posibilidad”. Bertrand Russell señala que poder es “la producción de los efectos proyectados sobre otros hombres”, y para Laswell y Kaplan es “la participación en la adopción de las decisiones”.³

Sin abundar demasiado en este tema ya que sale del ámbito de este trabajo, cabe resaltar la reflexión que hacia John Locke sobre las bases en que se fundamenta el poder, cuestión que lo llevó a distinguir entre el poder paternal, el político y el despótico.⁴ Por otra parte, las tesis relacional y sustantiva se enfocan al origen y

² Crespo, José Antonio, *La democracia real explicada a niños y jóvenes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 35.

³ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, México, Oxford University Press, 2005, pp. 41-42.

⁴ Gómez Fröde, Carina, *Introducción a la teoría política*, México, Oxford University Press, 2000, pp. 4-5. La autora señala que a finales del siglo XVII, John Locke, “en su Ensayo sobre el gobierno civil, se planteaba la interrogante: ¿Cómo mostrar la diferencia entre el gobernante de una sociedad política, el padre de familia y el capitán de un barco? La cuestión fundamental reside en establecer sobre qué bases se fundamenta el poder.

“Locke distingue claramente entre los tres poderes. En primer lugar está el poder paternal, es decir, el poder de los padres, aquel del que gozan ellos para gobernar a sus hijos mirando el bien de éstos hasta el momento en que hayan aprendido a servirse de su razón.

“En segundo lugar se encuentra el poder político, que es el que todos los hombres poseen en el estado de naturaleza y al que luego renuncian y ponen en manos de la sociedad. Ésta les confiere a los gobernantes la facultad de regir la vida social, con la misión expresa o tácita de emplear el poder para el bien de los miembros de la colectividad y la salvaguarda de sus propiedades.

efecto del poder. La primera sostiene que el poder es una relación entre hombres, “que se da en función de conductas humanas, una determinante y una determinada.” Por su parte, la sustantiva considera al poder una sustancia, algo que se puede poseer.⁵

En las democracias modernas la caracterización del “poder del pueblo” es un asunto complejo. De acuerdo a las múltiples definiciones de poder, desde la antigüedad hasta nuestros días, su estudio tiene que ver con el ejercicio humano de la política y sus efectos en el entorno. La “actividad” política de las sociedades actuales participantes de la democracia es heterogénea y generalmente se focaliza a momentos determinados.

Es decir, la democracia representativa ha hecho que “el pueblo” se involucre con el proceso de toma de decisiones en un instante de la vida del Estado, para entonces delegar a sus representantes “la acción de una o varias conductas sobre otra u otras conductas”, o su “capacidad para determinar un resultado deseado”, ya sea que se quiera caracterizar al poder desde la tesis relacional o la sustantiva.

Si bien es cierto que la soberanía ejercida por el pueblo en la elección de sus representantes podría constituir “la acción” o la “capacidad” a que se refieren las tesis relacional o la sustantiva, respectivamente, también lo es que el poder para decidir finalmente sobre las cuestiones sustantivas de gobierno lo detentan los representantes y no los representados.

Por tal razón, el voto de los ciudadanos con el derecho de ejercerlo cobra una importancia fundamental en cualquier democracia representativa. El sufragio

Y en tercer lugar está el poder despótico, que es absoluto y arbitrario en tanto que permite a un hombre atentar contra la vida de otro cuando así le parezca. Este poder no lo otorga la naturaleza, que por lo demás no establece semejantes distinciones entre los hombres; ningún pacto puede establecerla.”

⁵ Andrade Sánchez, *op. cit.* nota 3, p. 42. El autor establece que “la tesis relacional se caracteriza por considerar al poder como la acción de una o varias conductas sobre otra u otras conductas, la sustantiva, como una capacidad para determinar un resultado deseado. La relacional concibe al poder en función de una acción concreta; la sustantiva, en función de que ésta se produzca. La relacional sólo lo comprende como una actitud orientada hacia otros; la sustantiva lo estima como una situación que puede agotarse en sí misma. La relacional lo ve como causa en el sentido de ‘receta para la acción’, y la sustantiva, como causa en el sentido de ‘condición necesaria y suficiente’”.

activo es la expresión de la voluntad ciudadana a través de las urnas para denotar su preferencia sobre diferentes aspectos de la vida cotidiana y que cree realizables por medio de quien o quienes son elegidos para llevar a cabo acciones tendientes a realizar las aspiraciones del electorado.

La legalidad y efectividad del sufragio legitima la democracia y la democracia legítima y brinda sustento al Estado constitucional y democrático de derecho. En México, la Constitución federal establece claramente esta íntima asociación legitimadora que propicia la democracia. La realización de la democracia como régimen político debe apegarse a los cánones constitucionales que fundamentan a la democracia y; por otra parte, el Estado constitucional (el entramado jurídico) que sostiene a la democracia debe ser efectivo a fin de que la democracia se realice como régimen político. Desde esta perspectiva, la democracia es un valor normativo de máxima jerarquía.

El inciso A de la fracción II del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos considera a la democracia de la siguiente manera:

- A) ...no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Por lo anterior, el sufragio en cualquier democracia moderna tiene características comunes y de observancia imperativa. Se considera que debe de ser universal, igual, directo, secreto, personal e intransferible a fin de que sea efectivo. En muchos sentidos, se podría decir que en el sufragio pervive la esencia de la democracia, por lo que su tutela debe ser una preocupación de la más alta importancia en un Estado constitucional y democrático de derecho.

III. Génesis del Derecho penal electoral en México

De acuerdo a Dieter Nohlen,⁶ el derecho electoral engarza dos conceptos, el restringido y el amplio. El primero tiene que ver con el derecho subjetivo del individuo de elegir y ser elegido, lo que lo equipara con el sufragio. El segundo se refiere a la rama del derecho que reglamenta los procesos de elección de los órganos representativos.

A decir del autor, el concepto de derecho electoral como un derecho electoral subjetivo denota una inclinación a realzar lo específico sobre lo difuso, lo que tiene que ver con una tendencia a subrayar el valor o importancia del sufragio frente al entramado jurídico que regula el proceso electoral. Sin embargo, el mismo Nohlen⁷ establece lo siguiente:

“esta asignación de mayor importancia al derecho electoral individual, al derecho de participación política, frente al derecho electoral como el conjunto de normas que regulan la expresión del voto y de la soberanía popular, en realidad (sólo) tenía fundamento allí donde el Estado como aparato burocrático-racional había precedido a la universalización del sufragio o donde ambas evoluciones se producían simultáneamente. No tanto así en Iberoamérica y otras partes del mundo, donde la democratización del sufragio y la celebración continua de elecciones no necesariamente marcaba un progreso democrático, puesto que, a falta de un aparato administrativo y jurisdiccional independiente, no garantizaba la erradicación de prácticas electorales fraudulentas. En tales circunstancias, el concepto de derecho electoral en el sentido restringido es claramente insuficiente, pues ignora precisamente aquellos aspectos organizativos y administrativos indispensables para que unas elecciones con sufragio universal sean realmente democráticas, es decir, libres y honestas.”

En México, “el conjunto de normas que regulan la expresión del voto y de la soberanía popular”, es decir, el derecho electoral de acuerdo al concepto amplio que señala Nohlen, se ha acuñado desde el siglo XIX, contemplando desde entonces el derecho punitivo como parte del marco jurídico electoral.

El Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana—mejor conocida como la Constitución de Apatzingan—fue adoptado el 22 de octubre de

⁶ Nohlen, Dieter y Sabsay, Daniel, Derecho Electoral, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús, Thompson, José (comp.), Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 27.

⁷ *Ibidem*, pp. 28-29.

1814 y establecía un sistema electoral prolijo que recogía algunos elementos de la Constitución de Cádiz de 1812. El artículo 6º establecía el derecho de sufragio para la elección de diputados. Dicho derecho debería ejercerse por todos los ciudadanos, sin distinción de clases o países, siempre y cuando cumplieran los requisitos que la ley estableciera. Por su parte, el artículo 10º sentaba las bases para la aplicación del derecho punitivo al establecer que “todo atentado contra la soberanía del pueblo, por individuo, corporación o nación, será castigado por las autoridades públicas, como delito de lesa nación.”⁸

Como lo sostiene Zamora Jiménez,⁹ la Constitución de Apatzingan se puede considerar como el antecedente primario del derecho electoral en México independiente (para ser exactos, la expresión más temprana al respecto de una nación en la búsqueda de su independencia) y las disposiciones contenidas en los numerales señalados demuestran la preocupación del constituyente de Anáhuac por “garantizar los derechos electorales como formulas para tutelar valores de gran importancia.”

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos o Constitución federal de 1824 establece en el artículo 9º que “Las cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los estados, a las que también corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios que se establecen en esta constitución.” El artículo 10º señala que la población era la base general para el nombramiento de diputados, y el numeral 11 prescribía que “por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil. El estado que no tuviere esta población nombrará sin embargo un diputado.” Los senadores eran elegidos por mayoría absoluta de las legislaturas de los estados, correspondiendo dos a cada entidad federativa. De igual forma, las legislaturas estatales, “a mayoría absoluta de votos,” elegían a dos

⁸ Soberanes, José Luís, Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, Análisis jurídico, en Galeana, Patricia (Comp.) México y sus constituciones, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p.62. Ver también López Betancourt, Eduardo, Delitos en particular tomo VI, México, Porrúa, 2009, p. 117.

⁹ Zamora-Jiménez, Arturo, Delitos electorales, México, Ángel editor, 2000, p. 13.

personas para ser presidente de la República, de los cuales uno no debería ser vecino del estado postulante. Una vez recibidas las tres cuartas partes de los testimonios de dicho ejercicio, correspondía a la Cámara de diputados la calificación de la elección y la enumeración de los votos.¹⁰

Las Bases y leyes constitucionales de la República mexicana de 1836 establecían en la primera ley, los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República. Entre éstos, se reconocen los derechos políticos y civiles de los ciudadanos mexicanos, mismos que se encuentran supeditados a los requisitos para obtener la ciudadanía y al contar con una renta anual, no menor de 100 pesos. Las fracciones I y II del artículo 8º establecen como derechos del ciudadano mexicano votar y ser votado, respectivamente. Este ordenamiento preveía como obligación de los mexicanos “concurrir a las elecciones populares, siempre que no se lo impida causa física o moral.” Los sirvientes domésticos o los analfabetas—que para 1846 no hubieran aprendido a leer y a escribir—tenían suspendido el derecho a votar y ser votado. Las leyes tercera y cuarta se refieren a la composición del Congreso general y del Poder ejecutivo, respectivamente. En 1836 también se expidió la Ley sobre elección de diputados para el congreso general. Dicha Ley prohibía a quienes tuvieran causa criminal pendiente o mandamiento de prisión, “hasta el pronunciamiento de la sentencia absolutoria,” participar en elecciones. De igual forma, se les prohibía votar “a todas las personas que hubieran incurrido en crimen o bien cuando se hubiese dado sentencia judicial que supusiera la imposición de una pena infamante.”¹¹

¹⁰ Galván Rivera, Mariano, Colección de Constituciones de los estados Unidos Mexicanos, Régimen constitucional 1824 tomo I (versión facsímil), H. Cámara de Diputados LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa (editores), México, 2004, pp. 37-63.

¹¹ Zamora-Jiménez, op. cit. nota 9, p. 13. También ver Barragan Barragan, José, Bases y leyes constitucionales de la República mexicana, breves comentarios sobre las leyes constitucionales de 1836 en Galeana, Patricia (Comp.) México y sus constituciones, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 119-126. Ver también Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México 1808-2002, México, Porrúa, 2002, pp. 207-228, así como pp. 256-257 y 311 y 312 con relación al Proyecto de reforma de 1840 y los Proyectos de constitución de 1842, respectivamente, mismos contemplaron el derecho a votar y ser votado para los ciudadanos mexicanos, en la primera como derecho y en los segundos en algunos casos como prerrogativa y

Las Bases Orgánicas de la República fueron publicadas por bando nacional el 14 de junio de 1843. El artículo 19 de dicho ordenamiento establece el derecho de votar y ser votado para los ciudadanos mexicanos, y en los subsiguientes preceptos se mencionan las obligaciones de los ciudadanos, así como las causales de suspensión y pérdida de sus derechos, apartados que no varían mucho con relación a lo establecido en los documentos fundacionales anteriores. El 8 de agosto de ese mismo año se expidió también una circular referente a la formulación del Padrón para la Elección de Diputados, la cual ordenaba “el empadronamiento y expedición de boletas para la elección de Diputados al Congreso general.”¹²

De acuerdo a Zamora Jiménez,¹³ el antecedente más remoto de las leyes orgánicas electorales en México data del 12 de febrero de 1857. La Ley Orgánica Electoral de 1857 es reglamentaria de la Constitución federal de 1857, misma que prescribía en las fracciones I y II del artículo 35 la prerrogativa de votar y ser votado para los ciudadanos mexicanos. En cuanto a sus obligaciones, reiteraba lo que leyes fundamentales anteriores habían establecido, es decir, la obligación de votar en las elecciones populares, pero agregaba que ello debía hacerse “en el distrito que le corresponda.” Por otra parte, por primera vez en una constitución mexicana aparece como obligación el “desempeñar los cargos de elección popular de la federación, que en ningún caso serán gratuitos.” Por lo que respecta a los casos y la forma en que se suspendían o perdían los derechos del ciudadano, esta

en otros como derecho. Tanto en 1840, como en 1842 se estableció como obligación de los mexicanos concurrir a las elecciones populares (el primer proyecto de constitución de 1842 se enfatizaba “concurrir a las elecciones populares y votar en ellas”). En los dos casos se podían suspender los derechos del ciudadano por causa criminal, en el primer supuesto “desde la fecha del mandamiento de prisión, hasta que se ponga al que la sufra en plena y absoluta libertad, á no ser que por la calidad de su delito haya perdido la ciudadanía. En el segundo supuesto, “desde la fecha del auto de prisión ó declaración que se haga de haber lugar á la formación de causa, hasta el pronunciamiento de la definitiva absolutoria del juicio.” Dichas constituciones preveían la pérdida de los derechos del ciudadano por sentencia judicial que impusiera pena infamante.

¹² Tena Ramírez, op. cit. nota 11, pp. 408-410. Ver también López Betancourt, op. cit. nota 8, p. 118.

¹³ Zamora-Jiménez, op. cit. nota 9, pp. 13-14.

Constitución remitía a una ley ordinaria, la cual debería establecer lo anterior, así como “la manera de hacer la rehabilitación.”¹⁴

La Ley Orgánica referida en el párrafo anterior estableció por primera vez lo que se podría considerar como un mapa electoral mexicano, que dividía el territorio nacional en distritos electorales de cuarenta mil habitantes cada uno, o fracción que excediere de veinte mil. De igual forma, preveía lo concerniente a la elección de presidente de la República, senadores, diputados, así como magistrados, ministros y presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De igual forma, el artículo 54 de dicho ordenamiento contemplaba las siguientes causas de nulidad:

Primero. Por falta de algún requisito legal en el electo o porque esté comprendido en alguna restricción de las que expresa esta ley.

Segundo. Porque en el nombramiento haya intervenido violencia de la fuerza armada.

Tercero. Por haber mediado cohecho o soborno en la elección.

Cuarto. Por error substancial respecto de la persona nombrada.

Quinto. Por falta de mayoría absoluta de los votos presentes en las juntas electorales que no sean primarias.

Sexto. Por error o fraude en la computación de los votos.¹⁵

El 8 de mayo de 1871, este cuerpo normativo fue reformado para incorporar el listado de delitos electorales más completo hasta la fecha. A dicha reforma le siguió el Decreto sobre elección de senadores, el cual preveía el procedimiento para la integración de la restaurada Cámara Alta. En cuanto a la elección de diputados, se establecía que una vez concluida ésta, en los colegios y en la misma sesión, mediante voto secreto se elegía un senador propietario y uno suplente que representaran a la entidad federativa. A efecto de ser electo senador, el aspirante

¹⁴ Tena Ramírez, op. cit. nota 11, p. 612.

¹⁵ López Betancourt, op. cit. nota 8, p. 118. Ver también Zamora-Jiménez, op. cit. nota 9, pp. 13-14.

no debería tener prohibición para ser diputado y debería contar con treinta años de edad el día en que rindiera protesta del cargo.¹⁶

En el periodo de la Revolución mexicana cabe destacar la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911. En materia de derecho electoral, esta norma es paradigmática porque introduce por primera vez la figura de los partidos políticos y su derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular. Asimismo, regulaba los procesos comiciales y preveía causas de nulidad (las cuales encontraban sustento en el contenido de la Constitución federal de 1857); “restringía a las determinaciones estrictamente administrativo-electorales, a los comportamientos indebidos durante el proceso de elección, a través de las denominadas causas de nulidad que fundamentalmente procedían cuando en una elección acontecía alguno de los siguientes supuestos:

- I. El electo estuviera comprendido en alguna prohibición establecida por la Constitución federal o por esta ley o que careciera de algún requisito legal.
- II. La violencia se hubiera ejercido sobre los colegios municipales, la autoridad o los partidos armados, siempre que mediante esta causa la persona electa hubiera obtenido la pluralidad en su favor.
- III. Hubiera mediado cohecho, soborno, o amenazas graves de una autoridad, en las condiciones de la fracción anterior.
- IV. Hubiera error sobre la persona elegida, salvo que el error sólo fuere sobre el nombre.
- V. Hubiera mediado error o fraude en la computación de los votos.
- VI. El nombramiento de presidente, secretario o escrutadores, se hubiera hecho en los colegios municipales con infracción de esta ley.”¹⁷

El 20 de septiembre de 1916, bajo el gobierno del General Venustiano Carranza, se decreta la última Ley electoral antes de que entrara en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. En materia penal-electoral, dicho ordenamiento previó un tipo penal especial al establecer que “ninguna

¹⁶ López Betancourt, op. cit. nota 8, pp. 118-119. Ver también Zamora-Jiménez, op. cit. nota 9, pp. 14-15.

¹⁷ Zamora-Jiménez, op. cit. nota 9, pp. 14-15. Ver también López Betancourt, op. cit. nota 8, p. 119. El autor establece que dicho ordenamiento “sienta las bases para la renovación de los poderes federales por medio de elecciones, a realizarse mediante la división de la República en Distritos electorales y colegios municipales sufragantes.”

persona de la mesa o de las que estén presentes durante la elección podrán hacer a los ciudadanos votantes indicaciones sobre el sentido en que deban votar; ni entrar en consideraciones de ningún género sobre las consecuencias del acto... la infracción... será castigada con la pena de un mes de reclusión y multa de doscientos a mil pesos.”¹⁸

IV. Los delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanía

a) Consideraciones preliminares

Bajo el régimen constitucional de 1917, la materia electoral ha sido regulada por diversos ordenamientos. La propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fruto del Constituyente de Querétaro y promulgada el 5 de febrero de 1917, estableció como prerrogativas del ciudadano votar y ser votado “para todos los cargos de elección popular...”. En materia de obligaciones de los ciudadanos, este ordenamiento recogió el contenido de la Constitución federal de 1857 y agregó la de “desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.” De acuerdo al contenido original de esta máxima norma, los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspendían en los siguientes supuestos:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprensión, hasta que prescriba la acción penal, y
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.¹⁹

¹⁸ López Betancourt, op. cit. nota 8, p. 120.

¹⁹ Tena Ramírez, op. cit. nota 11, pp. 836-838.

Con relación a la legislación ordinaria en materia electoral, al día siguiente de la entrada en vigor de la Constitución de 1917 se expidió una nueva ley electoral, a la que le seguiría la Ley para la elección de los poderes federales del 2 de julio de 1918. Este ordenamiento incluía un capítulo con disposiciones penales electorales, entre las que destacaban las siguientes:

Artículo 57. El que vote suplantando a otra persona o el que vote dos veces, ya sea en la misma o en distintas casillas electorales, sufrirá una multa de cincuenta a quinientos pesos o arresto de dieciséis a noventa días, o ambas penas a juicio del juez, y en todo caso, quedará suspenso en el ejercicio de sus derechos políticos durante el término de tres años.

Artículo 72. El que extravíe por cualquier motivo uno de los paquetes referidos sufrirá una multa de mil a cien mil pesos y reclusión hasta de dos años, pero si prueba que fue desposeído de él; el responsable sufrirá la pena duplicada más la suspensión de sus derechos políticos por el término de diez años.

Artículo 113. El que por medios fraudulentos obtenga indebidamente para sí mismo o para otro una inscripción en las listas electorales o que se borre a uno o varios electores, será castigado con una multa de quinientos pesos y seis meses de reclusión imponiéndose, además, la pena de suspensión de sus derechos de dos a cinco años.²⁰

²⁰ Zamora-Jiménez, op. cit. nota 9, pp. 14-15. El autor resalta que “en las reformas de 1918, a consecuencia jurídica de los comportamientos indebidos en el ámbito electoral, se estableciera la necesidad de que a todos los condenados por delitos de corrupción electoral, substracción o falsificación de votos, cualquiera que hubiera sido la pena se les impusiera la pérdida del derecho al voto por un término de diez años. Lo anterior supone que se trata de una consecuencia penal mayor que implica restricción para el elector que ha cometido tales conductas delictivas, entendiéndose por pérdida al derecho al voto, un veto a su posibilidad de emitir una preferencia electoral a favor de un determinado partido o candidato, que en la doctrina moderna se denomina el derecho al voto activo.” Ver también López Betancourt, op. cit. nota 8, p. 120. Ver también Cantú, Jesús, El sinuoso andar de la democracia electoral mexicana, en Ackerman, John M. (Coordinador), Nuevos escenarios del derecho electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, p. 5. Jesús Cantú señala que esta norma reguló veintiocho procesos electorales, ya que estuvo vigente hasta 1946, tiempo durante el cual sólo fue reformada cinco veces. En la misma se ordenó que la organización del proceso electoral quedara en manos de las autoridades locales, “primero de los gobernadores de los estados y, posteriormente, de los presidentes municipales.”

Desde entonces, la materia electoral ha sido regida por diversos ordenamientos y los delitos electorales han tenido enfoques variados.²¹ Con respecto al diseño normativo y entramado jurídico electoral, México es paradigmático y recoge en el Código federal de instituciones y procedimientos electorales y la Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral, la experiencia normativa electoral para garantizar el sufragio efectivo, en particular, y los derechos políticos-electorales de los ciudadanos, en general, procurando, a su vez, un plano de igualdad para la contienda política.

La relación entre el mundo electoral y el derecho penal surge de la necesidad de penalizar conductas que vulneren la expresión libre de la voluntad ciudadana como elemento fundamental de la democracia, y ésta como valor normativo de jerarquía constitucional. Como lo señala Nohlen, en los delitos o contravenciones de carácter electoral aplican los principios generales propios de cada país y no existe obstáculo para que los tipos penales se integren en un capítulo específico del código penal correspondiente.²²

Durante el siglo XX, lo anterior fue más palpable en México. Desde la promulgación de la Constitución de 1917 y de la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918, hasta la promulgación del Código de Almaraz (15 de diciembre de 1929), coexistieron y tuvieron plena vigencia el capítulo de delitos electorales

²¹ Astudillo, César y Córdova Vianello, Los árbitros de las elecciones estatales, Una radiografía de su arquitectura institucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010, pp. XIX-XXV. En el prólogo de la obra, David Gómez Álvarez hace una breve pero sustancioso recuento histórico de las elecciones mexicanas en el que se revela la evolución de la norma electoral a partir de 1917 y pasando por cinco periodos. El primero, desde ese año y hasta 1946, identificado como “Laxitud y dispersión electoral.” El segundo de 1946 a 1963, llamado “Centralización electoral y hegemonía política.” El tercero de 1963 a 1977, denominado “Liberalización política y pluralidad limitada.” El cuarto de 1977 a 1988, identificado como “Legitimidad electoral regulada.” Y el último de 1988 a 1996, catalogado “Elecciones competitivas.” Ver también López Betancourt, op. cit. nota 8, pp. 121-124. El autor señala de manera breve pero atinada la serie de cuerpos normativos electorales que siguieron a la Ley para la elección de los poderes federales de 1918, desde la modificación que ésta sufre en 1931, pasando por las nuevas leyes electorales de 1946, 1951, 1973, 1977, hasta el primer Código electoral de 1987, el subsiguiente de 1990 y sus reformas.

²² Nohlen y Sabay, op. cit. nota 6, pp. 35-36.

del Código Penal de 1871, así como el apartado de delitos electorales previsto en el capítulo XI de la Ley electoral referida.²³

En el Código de Almaraz de 1929 desaparecen estos delitos y son las leyes electorales las que regularan tanto las faltas administrativas como los delitos electorales, situación que no cambia sino hasta 1990, año en que se desvinculan de nueva cuenta a efecto de que las faltas administrativas fueran reguladas en la legislación electoral y los delitos electorales federales en lo que entonces era Código Penal para el Distrito federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal.²⁴

b) Los delitos electorales vigentes

De acuerdo a Carrancá y Trujillo y Carrancá y Rivas, la moderna dogmática jurídica vincula el concepto de delito a los efectos técnicos-jurídicos. De tal forma, el delito es “la acción antijurídica, típica, imputable, culpable y punible, en las condiciones objetivas de punibilidad.”²⁵ Todos esos adjetivos que califican a “la acción” son a su vez los elementos del delito y éste existe en virtud de la

²³ Osorio y Nieto, César Augusto, *Delitos Federales*, México, Porrúa, 2008, p. 168. Como lo establece el autor, el Código Penal de 1871 preveía los delitos electorales dentro del capítulo de Delitos contra las garantías constitucionales y contenía tipos penales relativos a coerciones y fraudes electorales. Ver también Zamora-Jiménez, op. cit. nota 9, p. 34.

²⁴ Zamora-Jiménez, op. cit. nota 9, p. 34. Ver también Osorio y Nieto, op.cit. nota 23, p. 168. Ver también López Betancourt, op. cit. nota 8, pp. 128-133. El autor establece cinco etapas en las que se puede dividir la evolución de los delitos electorales: Primera “Desde la promulgación de la Constitución de Cádiz (1812), hasta la del código penal de 1871...”. Segunda, “Desde la entrada en vigor del código penal de 1871, hasta la promulgación de la Ley Penal (sic) para la elección de Poderes Federales de 1918...”. Tercera, “Desde la entrada en vigor de la Ley Penal (sic) para la elección de Poderes Federales de 1918, hasta la promulgación del Código penal de 1929, conocido como Código Almaraz...”. Cuarta, “De la entrada en vigor del Código de 1929, a la adición al código de penal de 1931 del Título Vigésimo Cuarto, en 1990...”. Quinta, “De la entrada en vigor del decreto que adiciona el mencionado Título Vigésimo Cuarto del Código Penal de 1931, hasta la fecha...”.

²⁵ Carrancá y Trujillo, Raúl y Carrancá y Rivas, Raúl, *Código penal anotado*, México, Porrúa, 2001, p. 33. Al respecto, los autores establecen que “acción quiere decir acto u omisión, elemento físico del delito. La acción antijurídica es la que se opone a la norma cultural, subsumida en la penal. La acción típica es la que se adecúa al tipo legal, hipótesis de conducta humana consagrada en la ley. La acción imputable es la atribuible a un sujeto en vista de su capacidad penal. La acción culpable es la imputable y responsable, es decir, la que cabe se reproche al sujeto. La acción punible es la que en la ley está conminada con una pena, la que sirve de presupuesto a la pena...”.

existencia de sus elementos. Como lo establece Amuchategui Requena, “los elementos del delito son al derecho penal lo que la anatomía es a la medicina.”²⁶

En materia electoral, lo anterior aplicaría a las acciones u omisiones tipificadas que contradicen la normatividad electoral en detrimento de la expresión libre y efectiva del sufragio. Dichos actos pueden ser realizados por particulares, ministros de culto religioso, los funcionarios electorales, funcionarios de partido o candidato y servidores públicos.

Para López Betancourt, los delitos electorales “son conductas que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de los procesos y del sistema electoral, especialmente en el aspecto del sufragio, en cualquiera de sus modalidades.”²⁷ Fernández Segado y Martínez Porcayo establecen que los “delitos y las faltas en materia administrativa son aquellas acciones u omisiones que, de una forma u otra, entrañan la puesta en peligro del proceso electoral, vulnerando la norma que intenta garantizar la transparencia y la limpieza del mismo.”²⁸ Osorio y Nieto define el delito electoral como “las acciones u omisiones que atentan contra el sufragio efectivo, previstas y sancionadas en las leyes penales.”²⁹

En México, el Código Penal Federal prevé los tipos penales federales en materia electoral en el Capítulo único del Título Vigésimocuarto del Libro Segundo, relativo a los delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos. El artículo 401 contiene los conceptos jurídicos fundamentales concernientes a estos delitos, definiendo que se entiende por servidores públicos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, candidatos, documentos públicos electorales, y materiales electorales.

En una primera clasificación, los delitos electorales podrían ordenarse en razón de la conducta activa desplegada por un agente determinado, tal es el caso de un

²⁶ Amuchategui Requena, I. Griselda, Derecho Penal, México, Oxford, 2005, p. 48.

²⁷ López Betancourt, op. cit. nota 8, p. 112.

²⁸ Fernández Segado, Francisco y Martínez Porcayo, J. Fernando Ojesto, Delitos y faltas electorales, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús, Thompson, José (comp.), Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 1020.

²⁹ Osorio y Nieto, op.cit. nota 23, p. 167.

particular (artículo 403), un ministro de culto (artículo 404), por funcionarios de partido o candidatos (artículo 406), y por servidores públicos (artículo 407). Lo mismo aplicaría para los delitos tipificados en materia de Registro Nacional de Ciudadanos (artículos 409, 411 y 412). La conducta activa se refiere a la acción positiva del agente, es decir, “el delito se realiza por medio de acciones positivas. Para el caso de funcionarios electorales (artículo 405) y candidatos electos (artículo 408), la figura delictiva puede configurarse por acción o por omisión. Este segundo supuesto se tipifica cuando el agente deja de hacer aquello a lo que la ley lo obliga.”³⁰

Con relación al bien jurídico protegido³¹ y a los delitos de acción positiva del agente, el artículo 403, relativo a ilícitos cometidos por un particular, protege en términos generales el voto, ya sea en cuanto a su libertad, autenticidad, espontaneidad, secreto o validez (fracciones I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX, XI, XIII). Sólo las fracciones IV, X y XII tienen como bien jurídico tutelado, en términos generales, el normal desarrollo de la jornada electoral y entrega de boletas, documentos y materiales electorales, oportuno y pacífico.³²

³⁰ López Betancourt, op. cit. nota 8, p. 137. Ver también Amuchategui-Requena, op. cit. nota 26, p. 37. La autora establece la diferencia entre sujeto activo y sujeto pasivo del delito. El primer caso se refiere a la persona física que comete el delito, a quien también se le denomina delincuente, agente o criminal. El sujeto pasivo es “la persona física o moral sobre quien recae el daño o peligro causado por la conducta del delincuente. Por lo general se le denomina también víctima u ofendido...”

³¹ Amuchategui-Requena, op. cit. nota 26, p. 40. De acuerdo con la autora, “el derecho penal, en cada figura típica (delito), tutela determinados bienes que considera dignos de ser protegidos.” Ver también Osorio y Nieto, op.cit. nota 23, p. 9. El autor hace referencia a las corrientes inmanente y trascendente para explicar la naturaleza del bien jurídico. De acuerdo a la primera, el bien jurídico es “una creación del legislador y su función es únicamente sistemática...”. En cuanto a la segunda, el autor señala que “Von Litz niega que el concepto de bien jurídico sea meramente jurídico, para este jurista el bien jurídico es una creación de la vida y consecuentemente un interés vital del hombre o de la colectividad, a la cual la protección del derecho le convierte en bien jurídico.”

³² Osorio y Nieto, op.cit. nota 23, pp. 169-187. Ver también Código Penal Federal, artículo 403, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/8.htm?s=> página visitada en marzo de 2011. El artículo 403 del citado ordenamiento a la letra dice:

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;

De acuerdo a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, se considera ministro de culto a quien ejerce el ministerio de algún culto o realiza labores de asistencia social y filantrópicas de acuerdo a los objetivos de la asociación a la que pertenezca. Dicha asociación debe contar con registro ante la Secretaría de Gobernación y el ministro religioso debe tener tal calidad en apego a lo establecido por la norma antes mencionada. En cuanto a los delitos cometidos por un ministro de culto (artículo 404) y de acuerdo a Osorio y Nieto, el bien jurídico protegido es la libertad de voto y el derecho y obligación de votar,³³ sin embargo, para Zamora Jiménez y López Betancourt el bien jurídico protegido es la preservación del Estado laico, bajo la premisa de que las iglesias pueden ejercer

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 para votar 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.

³³ Osorio y Nieto, op.cit. nota 23, pp. 187-188. Ver también Código Penal Federal, artículo 404, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/8.htm?s=> página visitada en marzo de 2011. El artículo 404 establece: Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.

un liderazgo espiritual y que al Estado le corresponde “regular la conducta del hombre en sociedad, pero no la conciencia de las personas.”³⁴

Con relación al bien jurídico protegido por el artículo 406, relativo a las conductas tipificadas en que pudieran incurrir funcionarios de partido o candidatos, las fracciones I, II, III, IV, V, y VI protegen, en términos generales, el ejercicio libre y efectivo del voto, así como el desarrollo adecuado de la jornada electoral y la seguridad de los funcionarios electorales. Por su parte, la fracción VII protege como valor jurídico, la legalidad irrestricta como dique al empleo de fondos provenientes de actividades ilícitas en campañas electorales y su impacto en la manifestación de la voluntad popular.³⁵

El artículo 407 protege el sufragio (fracciones I y II), el debido ejercicio de la función pública (fracción II) y la equidad y equilibrio en la contienda (fracciones III y IV) como bienes jurídicos, al tipificar conductas delictivas en que pudieran incurrir los servidores públicos.³⁶

³⁴ López Betancourt, op. cit. nota 8, p. 148-149. Ver también Zamora-Jiménez, op. cit. nota 9, p. 92.

³⁵ Osorio y Nieto, op.cit. nota 23, pp. 201-207. Ver también López Betancourt, op. cit. nota 8, p. 149. Ver también Zamora-Jiménez, op. cit. nota 9, pp. 103-111. Ver también Código Penal Federal, artículo 406, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/8.htm?s=> página visitada en marzo de 2011. El artículo 406 establece: Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.

³⁶ Osorio y Nieto, op.cit. nota 23, pp. 207-209. Ver también López Betancourt, op. cit. nota 8, p. 149. Ver también Zamora-Jiménez, op. cit. nota 9, pp. 111-118. Ver también Código Penal Federal, artículo 407, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/8.htm?s=> página visitada en marzo de 2011.

Artículo 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.

Con relación al Registro Nacional de Ciudadanos, los artículos 409, 411 y 412 tienen como bien jurídico protegido tanto la preservación de las condiciones legales a que se debe sujetar la contienda electoral (incluyendo la equidad y equilibrio en la contienda), así como la confiabilidad del Registro de referencia, y como consecuencia, de los listados nominales y la autenticidad de la credencial de elector.³⁷

En los casos en que la figura delictiva puede configurarse no sólo por la acción del agente, sino también por omisión, el artículo 405 prevé la tipificación de conductas ilícitas en la que pudieran incurrir los funcionarios electorales y el bien jurídico protegido por dicho numeral tiene que ver con el correcto desempeño de la función electoral. En diferentes fracciones del artículo referido se protege como bien jurídico el adecuado desarrollo de la jornada electoral, así como la autenticidad y validez de la votación (fracciones II, III, V, VI, y VII); el computo y escrutinio, el material y documentación electorales, como también el resultado electoral (fracciones I, IV, y X); de igual forma se protege el derecho de los partidos políticos a vigilar el desarrollo de la elección a través de sus representantes (VIII); y la veracidad de la información que se genera durante la jornada electoral, como un bien jurídico atado al derecho a la información (XI).³⁸

³⁷ Osorio y Nieto, op.cit. nota 23, pp. 212-214. Ver también López Betancourt, op. cit. nota 8, p. 149. Ver también Código Penal Federal, artículos 409, 411 y 412. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/8.htm?s=> página visitada en marzo de 2011.

Artículo 409. Se impondrán 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.

Artículo 411. Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para Votar.

Artículo 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.

³⁸ López Betancourt, op. cit. nota 8, p. 149. Ver también Osorio y Nieto, op.cit. nota 23, pp. 188-201. Ver también Código Penal Federal, artículo 405, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/8.htm?s=> página visitada en marzo de 2011. Dicho artículo a la letra dice:

En cuanto al bien jurídico resguardado por el artículo 408, concerniente a candidatos electos, López Betancourt señala que dicho bien es “garantizar funcionamiento normal del Congreso de la Unión.” Como lo señala Zamora Jiménez, en razón de la conducta típica la afectación se traduce en un daño material, al impedirse la debida integración de la Cámara que corresponda del Congreso federal.³⁹

Entre las características que estos tipos penales revelan se debe mencionar que son de carácter doloso, es decir, sólo se sancionan cuando su comisión es dolosa. A excepción de los ministros de culto, el resto de los sujetos activos en la comisión de uno de estos delitos es acreedor a penas pecuniarias como privativas de la libertad, así como una pena agravada en el caso de servidores públicos de

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 un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;

VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas 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. Derogado

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

³⁹ López Betancourt, op. cit. nota 8, p. 149. Ver también Zamora-Jiménez, op. cit. nota 9, p. 121. Código Penal Federal, artículo 408, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/8.htm?s=> página visitada en marzo de 2011. Dicho artículo establece lo siguiente:

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.

acuerdo al artículo 412 (consistente en inhabilitación de uno a cinco años, y en su caso, la destitución del cargo).

V. Conclusiones

Este acercamiento panorámico a los delitos electorales vigentes, busca resaltar la importancia conferida a los bienes jurídicos democráticos por parte del Estado. El poder punitivo del Estado es una de sus atribuciones más delicadas. A través de éste, se busca tipificar conductas que lesionen de alguna manera la adecuada convivencia social a efecto de que sean castigadas mediante tribunales previamente establecidos. Los gobernados le han otorgado este poder a los gobernantes por medio un pacto social en el que históricamente se han intentado salvaguardar los valores más preciados de la sociedad.

A partir de que el Estado se consolidó como figura política de organización social para garantizar la vida en común de las personas, la legalidad de su actuación como premisa de legitimación de existencia ha cobrado una relevancia incuestionable. La evolución de la concepción del Estado como un ente sujeto al derecho data de la Grecia antigua, al igual que el de democracia. Con el tiempo se han desdoblado estas nociones y han hecho que en la práctica existan—al menos formalmente—Estados de derecho, Estados sociales de derecho, y más recientemente, el Estados constitucionales y democráticos de derecho.

Esta evolución muestra que en los diferentes momentos de la humanidad, la aspiración natural del ser humano ha sido establecer mecanismos que salvaguarden sus más legítimas aspiraciones. Esta aspiración ha encontrado en la democracia el espacio más propicio—tal vez no el ideal aún—para salvaguardar de manera más cierta sus aspiraciones, a través de un mecanismo aparentemente sencillo pero de realización compleja: el sufragio efectivo.

En términos prácticos, el sufragio es la única vía de participación que el individuo tiene para influir en las decisiones de cualquier democracia moderna, es decir, de una democracia representativa. El ejercicio del derecho a votar constituye el pilar fundamental y básico de la democracia en virtud de que el voto es la forma en que

cobra sentido tangible la soberanía popular en una democracia representativa como la mexicana.

Por otra parte, el sufragio activo (el derecho de votar) es un medio jurídico de legitimación directa al ejercicio del poder de quienes son elegidos (sufragio pasivo) y, por lo tanto, el marco jurídico electoral que procura que el voto sea universal, libre, secreto, personal e intransferible, tiende, de acuerdo a su efectividad, a legitimar a la propia democracia.

Al ser la democracia un valor o principio normativo supremo por encontrarse en el vértice de la pirámide normativa, su concepción como forma de organización política, legitima por igual el marco jurídico que la sostiene. El sufragio subyace en el origen de todo este entramado de naturaleza político-jurídica.

Las salvaguardas en materia penal de la democracia revelan la jerarquía que se le concede a los elementos y factores que la hacen efectiva. El poder punitivo del Estado es uno de los más extremos y controvertidos. Su empleo tiende a proteger valores jurídicos tan importantes como los intereses fundamentales del individuo y del estado. En el sufragio convergen ambos.

Ello queda de manifiesto en el hecho de que es precisamente el sufragio el principal bien jurídico tutelado por los preceptos relativos a los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos. Su libertad, secrecía, espontaneidad, autenticidad y validez, son considerados elementos sustantivos para su realización efectiva.

Al igual que el sufragio, los autores coinciden en que las tipificaciones delictivas aquí mencionadas protegen bienes jurídicos como el normal desarrollo de la jornada electoral, los materiales y documentación electoral, la absoluta legalidad en la actuación de servidores públicos electorales, la equidad y equilibrio en la contienda, los derechos de los partidos políticos a observar y vigilar la elección respectiva, el computo y escrutinio, y la veracidad de la información generada en la jornada electoral, entre otros.

Todos ellos, son elementos y actores que participan en un proceso de constatación de la democracia, de su efectividad y realización. Siendo la democracia un valor normativo de máxima jerarquía, como ya se dijo, podría concluirse diciendo que el bien jurídico protegido por los preceptos estudiados en esta modesta contribución es la democracia en sí misma.

VI. Bibliografía

Amuchategui Requena, I. Griselda, Derecho Penal, México, Oxford, 2005.

Andrade Sánchez, J. Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, México, Oxford University Press, 2005.

Astudillo, César y Córdova Vianello, Los árbitros de las elecciones estatales, Una radiografía de su arquitectura institucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010.

Barragan Barragan, José, Bases y leyes constitucionales de la República mexicana, breves comentarios sobre las leyes constitucionales de 1836 en Galeana, Patricia (Comp.) México y sus constituciones, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Cantú, Jesús, El sinuoso andar de la democracia electoral mexicana, en Ackerman, John M. (Coordinador), Nuevos escenarios del derecho electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

Carrancá y Trujillo, Raúl y Carrancá y Rivas, Raúl, Código penal anotado, México, Porrúa, 2001.

Crespo, José Antonio, La democracia real explicada a niños y jóvenes, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

Fernández Segado, Francisco y Martínez Porcayo, J. Fernando Ojesto, Delitos y faltas electorales, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús, Thompson, José (comp.), Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

Galván Rivera, Mariano, Colección de Constituciones de los estados Unidos Mexicanos, Régimen constitucional 1824 tomo I (versión facsímil), H. Cámara de Diputados LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa (editores), México, 2004.

Gómez Fröde, Carina, Introducción a la teoría política, México, Oxford University Press, 2000.

Nohlen, Dieter y Sabsay, Daniel, Derecho Electoral, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús, Thompson, José (comp.), Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

Osorio y Nieto, César Augusto, Delitos Federales, México, Porrúa, 2008.

Sartori, Giovanni, ¿Qué es la democracia?, Taurus, 2003.

Soberanes, José Luís, Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, Análisis jurídico, en Galeana, Patricia (Comp.) México y sus constituciones, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 López Betancourt, Eduardo, Delitos en particular tomo VI, México, Porrúa, 2000.

Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México 1808-2002, México, Porrúa, 2002.

Zamora-Jiménez, Arturo, Delitos electorales, México, Ángel editor, 2000.

Código Penal Federal, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/8.htm?s=> página visitada en marzo de 2011.