

Los delitos electorales y la reforma política mexicana.

Ma. del Pilar Espinosa Torres *

SUMARIO: Introducción. 1. El derecho penal electoral. 2. Algunos problemas dogmáticos de los delitos electorales federales. 3. Evaluación político-criminal. Conclusiones.

Introducción.

Me refiero en este trabajo a los delitos que en el Código Penal para el Distrito Federal, Título Vigésimocuarto, son denominados *Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos*¹ y *Delitos contra la función electoral* en el título XVII del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz.² Tomando como eje de exposición las disposiciones del primero, (artículos 401 a 413) se intenta sistematizar el desarrollo alrededor de los puntos polémicos que se han detectado al analizar la bibliografía localizada, relacionando la misma con el material del Seminario *La Reforma Político Electoral*, coordinado por el Doctor Manuel Barquín Álvarez, impartido en octubre de

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas. U. V.

¹ Trasladado de la Ley electoral al Código en 1990 y reformado según D. O., de 25-III-94 y 22-XI-96.-

² Adicionado en 1992. G. O. 4-IV. Con reformas en 1994, G. O., 1º-IX y 8-XI.

1997 en el Doctorado en Derecho Público del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

En primer lugar considero necesario hacer una precisión acerca del llamado Derecho Penal Electoral; a continuación realizaré una breve crítica dogmática a algunas de las disposiciones del ordenamiento del Distrito Federal y finalmente ofreceré una evaluación político-criminal de la eficacia de las normas relativas tanto a nivel federal como estatal. No se pretende realizar un exhaustivo análisis dogmático sino intentar una crítica de la reforma política mexicana.

1. El Derecho Penal Electoral.

Se ha pretendido denominar Derecho Penal Electoral al conjunto de disposiciones penales que ya sea dentro de la legislación electoral o dentro de la penal, se refieren a cuestiones propias de este tema, atribuyéndoles una pretendida autonomía que les daría categoría de derecho especial. Negamos radicalmente tal postura por constituir una oportunidad para derribar los límites de un derecho penal mínimo ³ frente al ejercicio irracional del poder. Todo derecho penal debe respetar los principios *nullum crimen sine conducta*, *nullum crimen sine lege* y *nullum crimen sine culpa*. Otro es el sentido de derecho penal mínimo cuando el Doctor Zaffaroni expresa: “No se trata de contraer o reducir

³ Según el concepto de Luigi Ferrajoli, como el modelo de derecho penal sujeto a las garantías de estricta legalidad y estricta jurisdiccionalidad. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Ed. Trotta, Madrid, España, 1995.

el derecho penal como discurso, sino de ampliarlo para reducir el poder punitivo”⁴

Por lo tanto, la expresión *Derecho Penal Electoral* sólo puede aceptarse como denotación para el conjunto de disposiciones referidas a la conflictividad derivada de la afectación o lesión del bien jurídico, libertad de sufragio, pero nunca como indicadora de un derecho penal especial.

Entre los aspectos generales del tema penal-electoral, hay uno particularmente importante, se trata del problema del sujeto pasivo. Hasta ahora se reitera en el derecho penal, en forma dogmática, que el único sujeto pasivo del delito es el hombre,⁵ lo que se corresponde con la afirmación más general, en el ámbito de todas las restantes ramas del derecho, de que el hombre es el único posible titular de derechos. Desde este planteamiento es discutible lo afirmado por diferentes autores en el sentido de sostener como sujetos pasivo “al pueblo”; “el Estado”; o “los partidos políticos”. Considero que sólo el hombre es el sujeto pasivo de los delitos electorales y de todos los tipos penales. El concepto de pueblo carece de consistencia jurídica, el Estado es la organización política del poder, pero jamás el titular de los

⁴ E. R. Zaffaroni, “Tendencias finiseculares del Derecho Penal”, Ponencia presentada en las *Jornadas sobre Tendencias Actuales del Derecho*, organizadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1991, p. 9.

⁵ Utilizo “hombre” como sinónimo de “ser humano, individuo humano”. *Diccionarios de Sinónimos Larousse*; y “ser animado racional”, *Diccionario Manual Ilustrado de la Lengua Española*, Espasa Calpe, Madrid, 1989 y *Diccionario de la Lengua Española. Vigésima primera edición*, Real Academia Española, Madrid, 1992.

derechos humanos, aunque recordamos que en la historia, los estados totalitarios pretendieron reducir todas las figuras típicas a atentados contra dicha organización. Así, en el Código de Napoleón y los códigos penales de países que lo tomaron de modelo como México, eran los delitos contra el Estado los que encabezaban la parte especial, siendo hasta 1980 cuando Veracruz modificó dicha ordenación, todavía sostenida en el Federal y del Distrito Federal. Como este punto está muy relacionado con el bien jurídico tutelado volveremos sobre él. Respecto a los partidos políticos, como se establece en el artículo 41 Constitucional, son agrupaciones de ciudadanos, siendo éstos los titulares de los derechos.

2. Algunos problemas dogmáticos de los delitos electorales federales.

Desde la perspectiva dogmático-jurídica, los tipos electorales presentan diversos problemas. Nos referiremos sólo a algunos de ellos.⁶

Las fracciones X de los artículos 403 y 404 utilizan el adverbio: “ilícitamente” el cual genera dudas. ¿Se trata de una referencia a la antijuridicidad (o sea que el delito necesita la ausencia de causas de justificación) o, por el contrario, se trata de un elemento normativo del tipo penal objetivo? En la segunda hipótesis nos encontraríamos en supuestos en que

⁶ Recientemente se publicaron dos completas monografías sobre el tema. Uno de la Doctora Olga Islas de González Mariscal, *Análisis lógico semántico de los tipos en materia electoral y de registro nacional de ciudadanos*, México, Porrúa, 2000 y Arturo Zamora Jiménez, *Delitos electorales*, Angel Editor, 2000.

habría introducción o sustracción lícita de una o más boletas electorales. ¿cuáles serían estos casos?

En el libro sobre el tema del Doctor González de la Vega⁷ encontramos la afirmación de que es posible la forma culposa en algunos tipos penal-electorales, lo cual es inadmisibles a partir de la reforma al Código Penal del Distrito Federal en su artículo 60 párrafo segundo. (D. O. 10 de enero de 1994).⁸

La reforma penal de 22 de noviembre de 1996 corrigió algunos defectos técnicos al capítulo que nos ocupa. Sustituyó los términos “sin causa justificada” por “sin causa prevista por la ley”, lo cual responde mejor al principio de legalidad y facilita la tarea del agente del Ministerio Público, del fiscal o del juez. Lo mismo puede decirse de la inclusión del término “de manera ilegal” entendido como lo previsto por la ley. Se adicionaron también referencias de lugar, tiempo, medio y modo en la ejecución de las conductas prohibidas.

La reforma anterior de 25 de marzo de 1994 implicó en lo general una agravación: la pena alternativa se sustituyó por acumulativa; el máximo de privación de libertad se elevó a 9 años; se adicionaron nuevas hipótesis delictivas, y se cambió la suspensión de derechos políticos por la inhabilitación hasta por cinco años y destitución en el cargo.⁹

⁷ *Derecho político electoral*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 1977, p. 272.

⁸ En apoyo de nuestra postura confrontar Doctora Olga Islas, ob., cit., p.p. 21,22.

⁹ Como afirma el Doctor Sergio García Ramírez, en general domina la severidad punitiva. Prólogo al libro de la Doctora Islas, p. XXVI.

Los delitos electorales y la reforma política mexicana

En ese tiempo Huerta Psihas, aceptando dichas modificaciones, criticaba la falta de sanción privativa de libertad para los ministros de cultos religiosos y la omisión en la tipificación de las conductas relacionadas con el financiamiento.¹⁰ En la nueva fracción VII del artículo 406 ya se incluye una hipótesis al respecto.

El Código Penal estatal también sufre reformas, que en lo general siguen al ordenamiento para el Distrito Federal, (Gaceta Oficial de 8 de noviembre de 1994). Es de comentar la diferencia en la fijación de la multa establecida en salarios mínimos en Veracruz y no en días multa como se señala en el artículo 29 del federal.

Destaca en este apartado, el problema generado por las divergencias de opinión respecto al bien jurídico tutelado por estas figuras. González de la Vega¹¹ enumera tres: libertad del sufragio, honestidad del proceso electoral y sinceridad del sufragio electoral. Estos dos términos, honestidad y sinceridad son conceptos normativos que implican juicios de valor. ¿cómo se justifican?. Moreno Hernández enuncia como bienes jurídicos los siguientes: libertad de sufragio; adecuado desarrollo del proceso electoral; transparencia, limpieza y objetividad electoral; y neutralidad en el uso de bienes, fondos y servicios públicos. En dicha lista no taxativa, se observa también cierta falta de claridad. ¿cómo se decide qué es lo adecuado? ¿para quien debe ser adecuado el proceso

¹⁰ Elias Huerta Psihas, “Los delitos electorales en la reforma electoral 1994”, en *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, año LX, núm. 2, México, mayo-agosto de 1994, pp. 99-106.

¹¹ Obra citada, p.,267.

electoral? Transparencia significa calidad de transparente, lo que deja ver una cosa a través de ella ¿puede ser esto el bien jurídico tutelado? ¿limpieza electoral? Términos usuales tanto en el lenguaje coloquial como en el electoral no pueden admitirse en materia penal en la que debe predominar la legalidad y la seguridad jurídica.¹²

Por su parte Reyes Tayabas¹³ identifica el bien jurídico tutelado con la función electoral. De acuerdo al título del Código Penal de Veracruz podría admitirse tal aserto, pero sólo relacionándolo con una interpretación del artículo 41 Constitucional, predominando la libertad de sufragio. La función electoral, a cargo primero del Gobierno y ahora cada vez más de ciudadanos es el procedimiento, no el bien jurídico tutelado.

Patiño Camarena,¹⁴ afirma, como también lo hace Moreno Hernández que cada artículo tiene un bien jurídico tutelado además de un bien jurídico general: el derecho a votar. Coincido con lo aseverado por estos autores por cuanto a un bien jurídico general, sin embargo disiento por cuanto a los bienes jurídicos especiales designados por el Fiscal Especial. Así, sostiene que el artículo 404, cuyos sujetos activos son los ministros de cultos religiosos, tiene como bien

¹² Moisés Moreno Hernández, *Delitos electorales. Algunos lineamientos para el Ministerio Público*. PGR., México, 1994, p.13.

¹³ Jorge Reyes Tayabas, *Reflexiones en torno a los delitos electorales*, P. G. R., México, 1994, p.10.

¹⁴ Javier Patiño Camarena, “Delitos electorales en materia federal”, Conferencia en Xalapa, Veracruz. Evento organizado por la PGR, viernes 23 de mayo de 1997, versión estenográfica, Sala Regional Jalapa de la Tercera Circunscripción plurinominal.

jurídico “preservar el principio histórico mexicano de separación entre la iglesia y el estado...si éste se mete a regular conciencias, sería peor que un estado dictatorial” pero reclama “que tampoco las iglesias se inmiscuyan, se claven en los asuntos políticos”. No estoy de acuerdo con este supuesto bien jurídico tutelado, ineluctable como circunstancia histórica y política y fuente material de nuestro derecho, pero de ninguna manera bien jurídico tutelado penalmente.

En el tipo del artículo 405, el Doctor citado afirma encontrar un bien jurídico en la pretensión de “respeto a los principios de legalidad, imparcialidad, independencia, objetividad y certeza”. Creo que se están confundiendo los principios del derecho electoral a los que se debe ajustar la actuación de los funcionarios, con bien jurídico tutelado. En esta parte también cita Patiño Camarena la coincidencia de todos los abogados al recurrir al “respeto a la función electoral como bien jurídico tutelado por esta y todas las figuras del capítulo XXIV. Resultan ahora dos bienes generales, el derecho a votar y el aquí enunciado, y no uno como se afirmó al principio de su exposición.

“The clear play” es el bien jurídico del artículo 406. Los partidos políticos tienen la obligación de jugar limpio. Por cuanto al numeral 407, todavía siguiendo a Patiño Camarena, pretende “evitar que se mixtifique, que se distorsione o que se prostituya la función pública” ¿mixtificar? ¿prostituir?

En el artículo 408 se trataría de “preservar el principio constitucional de confirmación en el funcionamiento de las

instituciones democráticas y republicanas”. A propósito de lo dicho por el Doctor Camarena es oportuno recordar la afirmación de Arend Liphart:¹⁵ “hay muchas formas diferentes de gestionar con acierto una democracia” y como pudimos constatar con la lectura de Dahl ¹⁶ es muy difícil transitar de una hegemonía a una cuasipoliarquía o poliarquía como lo han hecho las democracias parlamentarias.

Para concluir con el intento del Fiscal Especial de atribuir un bien jurídico específico a cada tipo electoral, nos resta aludir a los artículos 409 y 410, que tienen como bien jurídico el “preservar la confianza en el Registro Nacional Ciudadano”. Concluyó su conferencia afirmando que el bien jurídico tutelado por todo el capítulo era “preservar el respeto y el funcionamiento de las instituciones democráticas y republicanas que nos hemos dado los mexicanos”. Resultó así un tercer bien jurídico general. La Doctora Islas de González Mariscal también señala la existencia de diversos bienes jurídicos tutelados,¹⁷

La confusión o claridad en el concepto de bien jurídico proviene a nuestro entender de la agresión de los seguidores de la corriente funcional sistémica y de algunas neoiusnaturalistas al concepto garantístico de derechos humanos. Es necesario recordar la denotación de éste como una relación entre un titular y un objeto, titular, como ya se dijo identificado únicamente con ser humano. Por

¹⁵ Arend Liphart, *Las democracias contemporáneas*, Ariel, 2ª, ed., Barcelona, 1991, p. 21.

¹⁶ Robert a., Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos, Madrid, España, 1989.

¹⁷ Obra citada.

considerarlo de gran importancia transcribimos una cita textual. Así se dice: “bien jurídico penalmente tutelado es la relación de disponibilidad de una persona con un objeto, protegida por el Estado, que revela su interés mediante normas que prohíben determinadas conductas que las afectan, las que se expresan con la tipificación de esas conductas”¹⁸

De acuerdo con este concepto, se pueden señalar los bienes jurídicos por los objetos con los que el individuo se relaciona, no habiendo por tanto, ningún objeto jurídicamente no disponible. En México, ningún tribunal de administración de Justicia ni las Comisiones de Derechos Humanos reconoce los derechos políticos como derechos humanos, bajo una supuesta necesidad de ser apolíticos. Se olvida que los derechos del hombre y del ciudadano son de los primeros en ser bandera y motivo de luchas sangrientas. Junto con la libertad personal o la vida, encontramos el derecho al sufragio. Ser apolíticos o reconocer que alguien es apolítico no es garantía de imparcialidad y objetividad en la administración de justicia. Uno de los aportes de la sicología judicial ha sido demostrar que tanto los agentes del Ministerio Público como los jueces, lo reconozcan o no, son políticos y esto se traslada a sus decisiones dentro del sistema jurídico en general y del penal en particular.

Otra importante observación es que no existen bienes jurídicos supra-individuales, cualitativamente diferentes de los individuales. Lo que hay son bienes de sujeto múltiple.

¹⁸ Eugenio Raúl Zaffaroni, *Tratado de derecho penal, tomo II, Ediar, Buenos Aires, Argentina, 1983, p. 240.*

Esto no se contradice con la existencia de un interés social en tutelar la disponibilidad de ciertos bienes.

La confusión al tratar de delimitar el bien jurídico tutelado en los delitos electorales, creemos se deriva de una visión parcializada del concepto mismo o de una hipertrofia de una de sus funciones. El bien jurídico desempeña, a) una función garantizadora o limitadora de la tarea del legislador penal, surgida de la Constitución, en nuestro tema del artículo 41, y la otra función, b) es teleológica-sistemática, o sea importante para reducir a sus límites la materia de prohibición.¹⁹

La clasificación de los delitos en orden a los bienes jurídicos suele significar más de lo que usualmente puede creerse. Demuestra una ideología implícita. Concebir al estado como titular y afirmar que un delito es contra él, revela la actitud de la ilustración, cuando se consideraba al estado como garante de todos los derechos que con la razón se descubren en el hombre. Desaparecido el estado, desaparecerían también esos derechos, por eso era necesario apuntalarlo. En el modelo napoleónico, también es el estado el principal objeto de protección, aunque con criterios diferentes deducidos del pragmatismo de Bentham. La sistemática liberal, en cambio, parte de la base de que el hombre (ser humano o persona para estar de acuerdo con la moda del género) tiene derechos anteriores al reconocimiento del Estado. A esta corriente pertenece nuestra doctrina jurídica tanto constitucional como penal y si somos congruentes y no

¹⁹ Hans Welzel. *Derecho penal alemán. Parte general*, 11ª. ed., Chile, 1970, p., 76.

Los delitos electorales y la reforma política mexicana

nos quedamos en el discurso acrítico debemos concluir afirmando que en los delitos electorales el único titular es la persona y el bien tutelado la libertad de sufragio. El estado de derecho es la mejor realización de los derechos del hombre, debiendo también tutelarse la institución, pero lo primordial es la tutela de los derechos individuales.

Concluyendo en esta parte y apoyándome en Dahl y García García,²⁰ afirmo que el único bien jurídico tutelado en los delitos electorales es la libertad de sufragio, que presupone la de asociación, expresión, de competir y ser elegido, tener acceso a fuentes de información y existencia de elecciones libres e imparciales con instituciones que realicen, vigilen el procedimiento electoral. El Dr. Bunster opina que ese único bien jurídico es la “integridad del sufragio”²¹ El punto débil de hablar de libertad de sufragio es el no incluir algunos tipos en los que el sujeto pasivo es el mismo elector, como sería votar sabiendo que no se tiene el derecho. Por supuesto las libertades implican derechos de una contraparte.

Se afirma que México se encuentra en una transición a la democracia y ello debido al avance en materia electoral. Esto sólo es comprensible a partir de lo siguiente: Dahl expresa: “Democracia es un sistema político que intenta

²⁰ Robert Dahl, obra citada, Raymundo García García, *Derecho político electoral*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1987, pp. 238-246.

²¹ Alvaro Bunster Briceño. “Reformas al título XXIV del Código Penal sobre delitos electorales”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Nueva serie, año XXX, no. 89, mayo-agosto de 1997, p., 880.

satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos”, las instituciones sociales deben garantizar, con igualdad de oportunidades, las libertades necesarias para que existan debate público y el derecho a participar”.²² Por ello, “la elección se traduce en el modo o requisito *sine qua non* de la democracia moderna. La democracia tiene tres elementos; procedimiento, garantías de libertad y estado de derecho. El sufragio es el ejercicio político a través del cual los ciudadanos crean el poder público.”²³

Como señaló el Doctor Barquín,²⁴ estamos lejos aún de una poliarquía en la que exista una alta representación y un abierto debate público. No obstante haber obtenido la oposición algunos gobiernos estatales y municipales en la última década, falta aún una alternancia real de poder, que parece consolidarse a partir de las elecciones presidenciales del 2000. En tanto se olvida en nuestro país que los derechos políticos son derechos humanos, por tanto, no procede el amparo. Las Comisiones de Derechos Humanos son incompetentes para conocer de esta materia. La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, que se supone resolvería este problema, se reduce a otorgar la credencial de elector, que sólo es un instrumento. Tampoco hay una completa libertad de elección, ya que a pesar de aparecer en la boleta un espacio para candidatos no registrados, éste se anula. No es posible votar en el extranjero para las elecciones

²² Robert Dahl, obra citada.

²³ Raymundo García García, obra citada.

²⁴ Doctor Manuel Barquín Álvarez. Seminario en el Doctorado en Derecho Público. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U. V. Septiembre de 1997.

en México. En fin, nos queda aún mucho por recorrer en el camino a la democracia.

3. Evaluación político criminal.

Me resta ahora efectuar una valoración político-criminal del problema. ¿cumple el capítulo de delitos electorales una función de protección efectiva del bien jurídico? Actualmente se discute la eficacia de todo el derecho penal, revelado como un ejercicio de poder altamente selectivo y justificador. “El penalista ha vendido ilusiones, no ha podido resolver los conflictos sociales en ningún ámbito.”²⁵ El problema electoral debe ser resuelto en este solo nivel, mas ahora que el derecho electoral constituye una rama autónoma del derecho público con una prolífica legislación. Trataremos de demostrarlo.

Hasta 1999 eran pocos o nulos los casos denunciados ante las agencias del Ministerio Público. En 1997 solicitamos información a los partidos PAN, y PRD y ahí se nos indicó que prefieren recurrir a la Comisión Estatal debido a la premura de las situaciones que se presentan. La Procuraduría General del Estado, contestó que los pocos casos que existían son confidenciales “por ser de índole política” y se negó información. En el Tribunal Electoral Federal, (también negándose a proporcionar nombres), se nos dijo que al revisar los asuntos turnados en ocasiones se constata la posible comisión de delitos, pero que no se denuncia al Ministerio

²⁵ Doctor Eugenio Raul Zaffaroni, *En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídico-penal*. AFA, Editores importadores, Lima, Perú, p. 20.

Público, ya que la solución prevista en el Código Electoral es preferible.

El Doctor Patiño Camarena afirmó recientemente que se presentan muchos casos a nivel federal.²⁶ Según la Fiscalía Especial para delitos electorales en el periodo 1997 a 1999 se dictaron 202 autos de formal prisión, y 11 de libertad por 140 consignaciones y 780 indiciados. En el 2000, se han dado más de 120 denuncias siendo las principales causas la alteración de credenciales para votar y el desvío de fondos, bienes y servicios institucionales para favorecer a algún candidato o partido político.²⁷ Después de las elecciones presidenciales, la Fepade declara haber recibido ya 325 denuncias por delitos electorales: alteración de credenciales para votar con fotografía, apoderamiento, destrucción o alteración de documentos electorales y uso indebido de documentos. 48 servidores públicos se encuentran entre los acusados. Se argumenta una “eficiencia, honestidad y probidad” de los jueces de distrito, al fallar en un 90% de los casos a favor de la Fiscalía. Se nombraron 64 fiscales federales para atender las denuncias en los estados.²⁸ En los días posteriores a la elección presidencial del 2 de julio se confirmaron estos datos, especificando ser algunas denuncias hechas por los partidos, unos contra otros. Por cuanto a las conductas frecuentes se enuncian: actos de proselitismo al momento de las votaciones, acarreo de votantes y dádivas o pagos por preferencia a un partido. Se consideró por parte de la Fiscalía

²⁶ Entrevista en canal 2 de televisión, 26 de mayo de 2000.

²⁷ Declaración del Doctor Javier Patiño Camarena. Subprocurador especial en la P.G.R. *Diario de Xalapa*, 27 de mayo del 2000, p. 1 y 6 A.

²⁸ *Excelsior*, domingo 2 de julio del 2000, p. 4-A.

Los delitos electorales y la reforma política mexicana

ejemplar el proceso electoral ya que votamos el 75%, un total de 58 millones de ciudadanos que integramos el padrón electoral y sólo se dieron ese número de denuncias. Reconoció como queja recurrente el caso de las casillas especiales, insuficientes para los solicitantes.²⁹ En septiembre, el mismo Patiño Camarena ya hablaba de más de mil cien casos por presuntos delitos electorales, opinando que “se han consolidado las instituciones electorales”, pero puede discutirse en una agenda de reforma de estado la perfectibilidad de las mismas.³⁰

A nivel estatal la eficacia de los delitos electorales era nula. Para tratar de suplir la carencia de información oficial, seguí con atención el proceso electoral municipal de 1997 en las noticias periodísticas para constatar la comisión de presuntos delitos electorales. Se solicitó auditoría de la Comisión Estatal al PRI, por sospecharse que ha rebasado el presupuesto de financiamiento permitido. (*Política*, 15, oct. 1997). Empleados de dependencias de Gobierno declaran que se ha trasladado y utilizado tanto material como personal para uso de la campaña de la candidata oficial. Sin embargo ¿quien presentaría la denuncia? El empleado perdería su trabajo o recibiría represalias en el mismo. Lo único que hacen es contarlo a los partidos de oposición y dejar que estos actúen. Los tiempos juegan un papel decisivo. En folletos distribuidos por el PRD, se mencionan las conductas frecuentes; compra de credencial de elector, (se cotizaban entre \$50 y \$100.00), regalos a cambio de la promesa de votar a favor, retención de

²⁹ *Universal*, nota publicada en *Política*, 4 de julio del 2000, p. 7.

³⁰ OEM. Nota publicada en *Diario de Xalapa*, 23 de septiembre del 2000, p. 2B.

credenciales a miembros de agrupaciones populares, etc. (*Política*, 17, oct. 1997.) Se denuncia a los medios de comunicación, que son los funcionarios partidistas y los funcionarios públicos, con apoyo de Gobierno, los que reúnen las características de sujetos activos siendo muy grande su impunidad, a pesar del control de las Comisiones Estatales y Municipales y de las agrupaciones de observadores. Debido al ingreso al PRD de ex priistas se rumora de la llegada de alquimistas electorales. Tal vez ahora sí se presentarán, recibirán y tramitarán las denuncias sobre hechos delictivos cometidos.

En relación a las elecciones municipales del 2000, todos los partidos reportan la comisión de delitos electorales atribuidos a los opositores. Todos, menos el todavía partido mayoritario sacaron una lista de 42 formas de cometer lo que denominaron “fraude electoral”³¹ Entre las conductas se denuncian: existencia de una circular a los trabajadores de Laguna Verde para que se afilien al PRI, acarreo de votantes, no estar en la lista, intimidación a miembros de sindicatos de maestros, destrucción de propaganda. Se solicitó por acuerdo unánime de los partidos el establecimiento de una Fiscalía estatal especializada,³² lo cual se hizo en la Procuraduría Estatal. En octubre de este año del 2000, se publica la existencia de orden de aprehensión contra el ex presidente municipal por presunta comisión de delitos electorales.³³

³¹ Manuel Enríquez. Veracruz. Nota publicada en *Política*, 28 de junio del 2000, p. 16.

³² Angeles Fernández. *Política*, 21 de junio del 2000, p. 1,4. y T. V. Veracruz.

³³ *Política*, 17 de octubre del 2000, p. 14.

Los delitos electorales y la reforma política mexicana

La inclusión de los delitos electorales en la ley penal ha respondido más a un intento de legitimación del gobierno que a una real protección de la libertad de sufragio. Se pretende, intimidar a los posibles sujetos activos, olvidando que esto es también una ilusión. Se argumenta una mala tipificación, cuando el problema se presenta a nivel de eficacia por la dificultad en materia probatoria.

En el plano legislativo se observa la marcada tendencia al uso frecuente de la ley penal como supuesto recurso para la solución de los conflictos sociales. El resultado real de esto, es la progresiva ampliación de la planificación punitiva, sin que en general ello altere la capacidad operativa de las agencias del sistema penal. La creación de la Fiscalía Especial para los delitos electorales es una excepción que responde más a razones de legitimación y presiones de opinión pública que a su relación con la eficacia de su función dentro del proceso judicial. Como lo reconoce el Doctor Patiño, se realizan otras tareas de mediación, promoción cultural, etc. que son similares a las realizadas por las Comisiones o por el Tribunal Federal o Estatal.

Dada la importancia que en nuestro derecho electoral tienen los partidos políticos, sería mas efectivo establecer sanciones como la suspensión durante la siguiente o siguientes elecciones, de igual manera a la prevista cuando no se alcanza un número de votos, y despenalizar las conductas ahora previstas en el código punitivo. Posiblemente pudiera mantenerse un mínimo con aquellas conductas de los ciudadanos que no obedezcan a criterios partidistas.

González de la Vega sostiene que los delitos electorales son necesarios para la democracia, yo creo que no, ya que siempre hay una selección del sistema penal en perjuicio de los sectores débiles de la sociedad o de quienes se convierten en vulnerables por circunstancias políticas. El derecho penal debe ser garantista y de última instancia.

Conclusiones

Creo que los avances en derecho electoral han sido muchos y muy importantes, debiendo, no obstante reconocer que todavía falta mucho más para llegar al nivel de otros países. Contamos con una legislación constitucional electoral y leyes electorales muy completas y detalladas, suficiente para prevenir y sancionar conductas antijurídicas sin necesidad de recurrir al derecho penal punitivo, ineficaz para resolver la mayoría de los problemas derivados del proceso electoral.

Es preferible consolidar un derecho electoral realista atribuyendo a cada individuo y partido político de la sociedad, la responsabilidad de proveer las soluciones a los conflictos que el derecho penal no puede resolver. Mientras tanto, y toda vez que ahora existen –ni modo- los delitos electorales, es necesario vigilar que el derecho electoral, vía derecho penal no se convierta en un pretexto para construir un nuevo derecho represivo aplicado a la oposición en el poder. Es necesario, además, el dominio por parte de todos los agentes del Ministerio Público, jueces y abogados tanto del derecho electoral como el penal.

Los delitos electorales y la reforma política mexicana

El derecho penal y la pena, llevada al ámbito electoral, solo debilita aún mas nuestra precaria democracia.

BIBLIOGRAFÍA

BARQUIN ÁLVAREZ, Manuel, Seminario impartido en el Doctorado en Derecho Público del Instituto de Investigaciones Jurídicas, U. V., octubre de 1997.

BUNSTER BRICEÑO, Alvaro, “Reformas al título XXIV del Código Penal sobre delitos electorales”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, nueva serie, año XXX, no. 89, mayo-agosto de 1997, pp., 879-884.

DAHL, Robert, A., *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, España, 1989.

FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Editorial Trotta, Madrid, España, 1995.

GARCIA GARCIA, Raymundo, *Derecho político electoral*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1987.

GONZALEZ DE LA VEGA, René, *Derecho penal electoral*, México, 4ª. Edición, 1997.

HUERTA PSIHAS, Elias, “Los delitos electorales en la reforma electoral 1994”, en: *Criminalia*. Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año LX, no 2, México, mayo-agosto de 1994, pp.99-106.

ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga, *Análisis lógico semántico de los tipos en materia electoral y de registro nacional de ciudadanos*, Porrúa, México, 2000, prólogo de Sergio García Ramírez.

LUPHART, Arend, *Las democracias contemporáneas*, 2ª Edición, Barcelona, Ariel, 1991.

MORENO HERNANDEZ, Moisés, *Delitos electorales. Algunos lineamientos para el Ministerio Público*, México, Procuraduría General de la República. Fiscalía Especial para la atención de los delitos electorales, 1994.

REYES TAYABAS, Jorge. *Reflexiones en torno a los delitos electorales*, México, Procuraduría General de la República, Fiscalía Especial para la atención de los delitos electorales., 1994.

PATIÑO CAMARENA, Javier, “Delitos electorales en materia federal”, Conferencia. Jalapa, Veracruz, Evento organizado por la Procuraduría General de la República, viernes 23 de mayo de 1997, Versión estenográfica, Sala Regional Jalapa de la Tercera Circunscripción plurinominal.

WELZEL, Hans, *Derecho penal alemán*, Parte general, 11ª edición, Chile, 1970.

ZAMORA JIMÉNEZ, Arturo, *Delitos electorales*, Ángel editor, México, 2000.

ZAFFARONI, Raúl, *Tratado de derecho penal*, T. III, Buenos Aires, Argentina, 1983.

_____ *En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídico-penal*, Lima, Perú, 1990.

_____ “Tendencias finiseculares del Derecho Penal”., ponencia presentada en las *Jornadas sobre Tendencias Actuales del Derecho*, U.N.A.M., México, 1991.

LEGISGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Tomo I, 9ª edición, Porrúa, UNAM, México.

Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la república en materia de fuero federal, México, 57ª, edición, Porrúa, 1996, con addendum de reformas (22 de noviembre de 1996).

Código Penal Federal, Diario Oficial de 18 de mayo de 1999.

Código Penal Federal y Código Penal para el Distrito Federal, Ed. Delma, 3ª, ed., 2000.

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz. Puebla, 10ª, edición, 2000.

PERIÓDICOS

Excélsior, México, Distrito Federal. 2000.

Diario de Xalapa, Jalapa, Veracruz. 1997, 2000.

Política, Jalapa, Veracruz. 1997, 2000.

DICCIONARIOS

Diccionario Practico Larousse. Sinónimos y Antónimos. México, 1986.

Diccionario Manual Ilustrado de la lengua española. Real Academia Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1989.

Diccionario de la Lengua Española. Vigésima primera edición, Real Academia Española, Madrid, 1992.