

# LOS DELITOS ELECTORALES COMETIDOS POR MINISTROS DE CULTOS RELIGIOSOS

David CIENFUEGOS SALGADO \*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los delitos electorales*. III. *Hipótesis legal del artículo 404 del Código Penal Federal*. IV. *Bien jurídico protegido*. V. *Sujetos*. VI. *Circunstancias*. VII. *Justificación histórica y política*. VIII. *Reflexiones finales*.

## I. INTRODUCCIÓN

La asunción de la idea occidental de democracia como paradigma de la organización política de los Estados contemporáneos ha tenido amplias repercusiones en los sistemas jurídicos de los ahora Estados democráticos. No se trata de un modelo nuevo y definitivo; está en constante transformación, especialmente en los países que se dice viven la transición democrática.

Más allá del diseño teórico, al concepto de democracia se la han atribuido cualidades que la convierten en la panacea de los problemas que enfrentan no pocos países del orbe. No en balde Flavio Galván Rivera afirma que “en todo país democrático, el sistema jurídico-político-electoral es de suma trascendencia para la estabilidad social, más aún cuando la actuación de los sujetos del Derecho Electoral se somete al supremo principio constitucional de legalidad”,<sup>1</sup> y a continuación afirma que el movimiento juridizador del fenómeno político electoral ha dado origen a una nueva rama de la ciencia jurídica, en referencia al derecho procesal electoral. Nosotros agregaríamos que también ha dado origen a un derecho penal electoral, sin contar otros más.

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2002, p. xxiii [en la nota preliminar de la obra].

Además del contencioso electoral, uno de los rubros que aparece más nítido en la revisión jurídica de la democratización de los Estados es el establecimiento de determinadas hipótesis normativas que afectan aspectos instrumentales y que son consideradas como delitos. Se trata de los delitos electorales. Es éste el ámbito al que nos referimos con la expresión “derecho penal electoral”.<sup>2</sup>

Los delitos electorales son una especie novedosa en nuestro catálogo de delitos. Es apenas en la década de los noventa cuando en nuestro país se incorporan en el ordenamiento penal los denominados genéricamente *delitos electorales*, que engloban múltiples conductas y que han ido creciendo en importancia conforme el modelo político electoral mexicano ha ido consolidándose.

En este breve trabajo analizaremos uno de los tipos penales relacionados con la figura de los ministros de culto religioso, en el caso, las conductas contempladas en el artículo 404 del Código Penal Federal. Dada la extensión de este ensayo, elaborado para participar en el homenaje académico que rinde el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM a la doctora Olga Islas de González Mariscal, consideramos prudente centrar nuestro análisis únicamente en el ordenamiento federal, pues la revisión de las normas que los legisladores locales pueden haber incorporado en los treinta y dos códigos penales de las entidades federativas rebasa con mucho la aproximación que aquí planteamos.

## II. LOS DELITOS ELECTORALES

Según Francisco Carrara, en aquella clásica definición, el delito es la infracción de la ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultantes de un hecho externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso. El Código Penal Federal establece una definición más simple. El numeral 7 de dicho ordenamiento señala que el delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Hay obras dedicadas a esta nueva rama del derecho. Véase, por ejemplo, González de la Vega, René, *Derecho penal electoral*, 3a. ed., México, Porrúa, 1994.

<sup>3</sup> La definición de delito es un ejemplo palpable de la dificultad que se ha tenido para identificar y darles contenido a los conceptos jurídicos. Carrancá y Trujillo nos ofrece

De acuerdo con Francisco Fernández Segado, los delitos electorales son “aquellas acciones u omisiones que, de una u otra forma, atentan contra los principios de objetividad, transparencia, igualdad y libertad, que han de regir un sistema electoral democrático”.<sup>4</sup>

Evidentemente, los conceptos que maneja el profesor español atienden a una visión distinta de la que existe en el caso mexicano, pues habrá que recordar que los principios que reconoce el artículo 41 constitucional son cuantitativamente mayores que aquellos a que se refiere el citado autor. Además, el concepto mismo de *sistema electoral democrático* es un concepto que daría margen para el desarrollo de un trabajo independiente, por lo que únicamente dejaremos apuntado el litigio doctrinal acerca de dicho concepto.<sup>5</sup>

un ligerísimo acercamiento a la problemática definitoria del delito: “En el proemio de la Setena Partida se definía el delito como ‘los malos fechos que se fazen a plazer de una parte, o a daño, o a deshonra de la otra; ca fechos atales son contra los mandamientos de Dios, e contra las buenas costumbres, e contra los establecimientos de las Leyes, e de los Fueros e Derechos’. En suma: hechos intencionales y dañosos, contrarios a la ley de Dios, a la del Estado y a las buenas costumbres. Para Rafael Garofalo el delito tiene un sustento natural y uno legal: ‘Es delito natural o social la lesión de aquella parte del sentido moral que consiste en los sentimientos altruistas fundamentales (piedad y probidad) según la medida media en que se encuentran en las razas humanas superiores, cuya medida es necesaria para la adaptación del individuo a la sociedad’. Los sentimientos altruistas de piedad (humanidad) resienten ofensas por las agresiones a la vida, por cualquier mal físico (heridas, mutilaciones, malos tratamientos, enfermedades voluntariamente causadas, excesivo trabajo impuesto a los niños), por actos físicos que producen dolor físico o moral (como la calumnia y la difamación). Los sentimientos altruistas de probidad la resienten por las agresiones violentas (abusos, insolvencia voluntaria, violación de secreto, plagio, falso testimonio, sustitución del estado civil). En cuanto al delito legal, es toda acción que amenaza al Estado, que ataca el poder social sin un fin político o que lesiona la tranquilidad pública, los derechos políticos, el culto, la moral pública o la legislación particular de un país. El código penal de 1871 definía el delito así: ‘Delito es la infracción voluntaria de una ley penal haciendo lo que ella prohíbe o dejando de hacer lo que manda’ (artículo 4o.). El de 1929 así: ‘Delito es la lesión de un derecho protegido legalmente por una sanción penal’ (artículo 11)... La dogmática jurídica moderna fija el concepto de delito a los efectos técnico-jurídicos, así: *es la acción antijurídica, típica, imputable, culpable y punible, en las condiciones objetivas de punibilidad*”. Carranza y Trujillo, Raúl y Raúl Carrancá y Rivas, *Código penal anotado*, 25a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 32 y 33.

<sup>4</sup> Voz “Delitos electorales”, *Diccionario Electoral*, 3a. ed., México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IFE, UNAM, TEPJF, 2003, p. 334.

<sup>5</sup> La definición que goza de mayor aceptación se refiere al concepto sistemas electorales como los mecanismos que permiten traducir los votos emitidos en unas elecciones generales en escaños ganados por partidos y candidatos. Véase *Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional*, México, IDEA Internacional, IFE, TEPJF,

## En México, Osorio y Nieto ha señalado que los delitos electorales

...son las acciones y omisiones que atentan contra el sufragio efectivo, previstas y sancionadas en las leyes penales... Los delitos electorales atentan contra el secreto, la universalidad, la individualidad, la libertad y honestidad del sufragio, o sea contra la libre expresión de la voluntad ciudadana individual, en materia política.<sup>6</sup>

Por su parte, Barreiro Perera señala que debe entenderse por delito electoral el acto que transgrede una norma electoral, y por tanto debe ser y es susceptible de ser sancionado con la imposición de una pena.<sup>7</sup>

Asimismo, cabe mencionar que el tema de los delitos electorales es un asunto que tiene bastantes antecedentes históricos. Sin embargo, también conviene decir que han sido pocos los estudios que han sistematizado estos planteamientos.<sup>8</sup> Por ejemplo, Sánchez Macías afirma que en la Grecia clásica, ejemplo en muchos sentidos de la civilización europea,

...merecía pena de muerte el ciudadano que votaba dos veces y se castigaba, con la misma pena, al que vendía el voto o lo compraba, y que en Roma existía el delito de *ambitus* para sancionar la corrupción en la obtención del voto, cuya penalidad fue pecuniaria al principio, pero llegó a la privación de honores, el destierro y la deportación.<sup>9</sup>

2000, p. 5. Otros autores señalan que en la expresión “sistema electoral” se encuentra sinonimia con conceptos como derecho electoral, régimen electoral y ley electoral, y que en el caso latinoamericano, sistema electoral se utiliza en un sentido amplio, análogo al de régimen electoral. Para Dieter Nohlen, sistema electoral, en sentido restringido y científicamente estricto, “se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierte en escaños o poder público”. Véase voz “Sistemas electorales”, *Diccionario Electoral, cit.*, nota 4, p. 1158.

<sup>6</sup> Osorio y Nieto, César Augusto, *La averiguación previa*, 10a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 417.

<sup>7</sup> Barreira Perera, Francisco Javier, “Derecho penal electoral”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, PGR, núm. 3, 2002, p. 137.

<sup>8</sup> Sobre el particular, pueden revisarse los comentarios hechos en Sánchez Macías, Juan Manuel, “Consideraciones sobre los delitos electorales en México”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, núm. 10, 1998, pp. 51-64; y en Bialostosky, Sara, “Delitos electorales: *Ambitus*, de Roma al derecho positivo mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, núm. 242, 2004, pp. 321-330.

<sup>9</sup> Sánchez Macías, *op. cit.*, nota 8, p. 51.

Por otra parte, también conviene señalar que hasta fechas relativamente recientes tales delitos aparecían contemplados en las legislaciones electorales, siendo novedoso encontrarlos en los códigos penales.<sup>10</sup> Incluso algunos autores, a pesar de que los tipos penales se han incorporado al código punitivo mexicano, siguen considerándolos como delitos de naturaleza especial.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Sobre el particular, conviene citar a Eusebio Gómez, quien en referencia al caso argentino (de naturaleza federal, igual que el mexicano) señaló: “En cuanto a los delitos contra la libertad electoral, deben ser contemplados por las leyes que, en el orden nacional o en el provincial, instituyen el régimen de las elecciones. Este es el sistema argentino. Los autores del código penal han expuesto sus fundamentos diciendo: «El proyecto de 1906 preveía con el título de delitos contra la libertad política, aquellos que se cometieran contra la libertad del sufragio, es decir, articulaba penalidades que actualmente se encuentran contenidas en la ley electoral. // Ha considerado la comisión que era inconveniente mantener estas sanciones en el código y que es superior el sistema actual que se reduce a colocarles en la ley general de elecciones. // El delito electoral es un delito especialísimo, que obedece a las circunstancias y que es de penalidad eminentemente variable. Dictada una ley electoral con las necesarias previsiones, surgen generalmente una serie de maniobras tendientes a burlarla. Por eso es que frecuentemente tiene que modificarse esa ley, a los efectos de prever las nuevas infracciones que la práctica de la misma crea en el comicio y fuera del comicio. // Dada, por consiguiente, la movilidad de ese conjunto, es mucho más conveniente sacarlo del código penal, que debe tener normas, si no fijas, por lo menos de una flexibilidad inferior a aquellas que deben encerrar ciertas leyes especiales. Cuando sobrevienen formas nuevas en la delincuencia electoral, es indispensable la modificación de la ley, a fin de garantizar los derechos a que ella se refiere, y, por consiguiente, la reforma de la ley se hace necesaria. // Además, debe tenerse en consideración que las penalidades electorales no solamente se encuentran en la ley nacional de elecciones, sino en todas las leyes provinciales que reglamentan todo lo relativo a los comicios locales. // Es ésta, por tanto, una materia que corresponde a cada una de las provincias, y, por consiguiente, la penalidad en el código solamente tendría el alcance de regir para la Capital federal, y el código penal, como se ha establecido, debe ser dictado para que impere en toda la nación”. Gómez, Eusebio, *Tratado de derecho penal*, Buenos Aires, Compañía Argentina de Editores, 1939, t. III, pp. 316 y 317.

<sup>11</sup> Señalan Acosta Romero y López Betancourt: “Los delitos en materia electoral estaban contemplados en el Código Federal Electoral del artículo 340 al 351, sin embargo, éste quedó abrogado por el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990. Este ordenamiento ya no regula los delitos en materia electoral, en virtud de que el legislador estimó más conveniente incorporarlos al Código Penal en el Título Vigésimocuarto, abarcando del artículo 401 al 410 los delitos federales electorales. Empero nosotros los reproducimos en esta compilación porque doctrinalmente se pueden considerar como delitos especiales”. Acosta Romero, Miguel y Eduardo López Betancourt, *Delitos especiales*, México, Porrúa, 1990, p. 128.

Por supuesto, no faltan las propuestas para que estos delitos se conviertan en simples faltas administrativas.<sup>12</sup>

De esta simple mención puede advertirse la importancia que habrían de contar, transcurrido el tiempo, la protección de los valores que dan contenido a la idea occidental de democracia, y que encuentran vía de protección precisamente en los mandatos penales impuestos por los legisladores contemporáneos.

Dosamantes Terán, siguiendo el desarrollo legislativo penal —título vigésimo cuarto, capítulo único del Código Penal Federal—, distingue al menos ocho clases de delitos electorales, atendiendo entre otros elementos al sujeto activo de los mismos:<sup>13</sup>

1. Delitos de ciudadanos, es decir, los que pueden ser cometidos por cualquier persona.

<sup>12</sup> La doctrina penal ha distinguido entre los delitos especiales asimilables y los inasimilables al Código Penal. “respecto del segundo grupo ‘que es el de la minoría, recibe el calificativo de delitos especiales inasimilables, pues su característica temporo espacial o circunstancial les impide formar parte del Código Punitivo, ya que solamente pueden darse estos hechos delictuosos en un determinado momento; como es el caso de los delitos electorales, que disonarían en un código común por su función intermitente cada tres o seis años en épocas de elecciones, lo acertado sería eliminar estos delitos y darles la figura de simples faltas administrativas. Sin embargo y contra toda lógica jurídica, con fecha 15 de agosto de 1990, nuestro legislador federal cometió el error de eliminar estos delitos del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para trasladarlos al Código Penal dando origen a un título vigésimo cuarto’. // El comentario anterior es acertado, los delitos electorales deben formar parte de una legislación especial, y siguiendo la idea de que ésta resuelve problemas populares y no así burgueses; popular sería que dichas conductas fuesen descriminalizadas y pasasen a formar parte de un catálogo de faltas administrativas, en aras de una reingeniería del derecho penal mexicano que nos permita no recurrir a él, ya que ‘si buscamos un derecho penal eficaz, es urgente devolverle el carácter subsidiario que le hemos ido arrebatando a lo largo de nuestro desarrollo político. Raúl Zaffaroni y quienes promueven el Derecho Penal Mínimo están en lo correcto. No se vislumbra otro en un mundo globalizado. Cada vez que el Estado envía a un individuo a prisión está reconociendo que fracasó en las medidas de control elementales’”. Véase Martínez Bastida, Eduardo, “Derecho penal electoral: un planteamiento de derecho penal especial y criminología crítica”, *Revista Mexicana de Justicia* México, PGR, núm. 5, 2003, p. 191. En el mismo sentido, Ramírez Delgado, Juan Manuel, *El llamado derecho penal especial*, México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1992, y Laveaga, Gerardo, “Hacia la reingeniería del derecho penal mexicano”, en *Iter Criminis*, México, INACIPE, núm. 4, 2002.

<sup>13</sup> Dosamantes Terán, Jesús Alfredo, *Diccionario de Derecho Electoral*, 2a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 92.

2. Delitos de ministros de culto religioso.
3. Delitos de funcionarios electorales.
4. Delitos de funcionarios partidistas y candidatos.
5. Delitos de servidores públicos.
6. Delitos de diputados y senadores.<sup>14</sup>
7. Delitos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, y su variante cuando son cometidos por extranjeros.
8. Delitos en materia de Registro Federal de Electores.

Aquí puede advertirse, como mencionamos líneas atrás, que se tiene la denominación genérica de *delitos electorales* para un gran número de conductas que pueden ser realizadas por diversos sujetos.

A diferencia de los delitos que podríamos considerar “clásicos”, por cuanto existe una denominación consensada: homicidio, lesiones, abuso de confianza o robo, encontramos que algunas categorías no han sido denominadas de manera unánime, por lo cual encontramos variaciones en los códigos punitivos. Este es el caso de los que aquí denominamos delitos electorales, que han sido nombrados como atentados al sistema de elección popular o al sistema de votación, delitos en materia electoral, delitos contra la libertad electoral, delitos contra las instituciones electorales, delitos cometidos en materia electoral, por citar algunos rubros de los códigos penales locales.

Como advertimos desde el principio, nos interesa desarrollar en específico las hipótesis normativas que están relacionadas con los ministros de culto religioso. La elección se justifica, primero, en el ánimo de conocer los pormenores de dicha institución, pero también por la preocupación de analizar los alcances que tiene, en el desarrollo político nacional, el establecimiento de este tipo de restricciones a los derechos político electorales de un sector social como son los ministros de culto religioso.

Interesa destacar, pues, el delito electoral cometido por ministros de culto religioso, que recoge el artículo 404 del Código Penal Federal en los siguientes términos:<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Habrá que convenir en que, en estricto sentido, quienes quedan incluidos en este tipo no tienen aún la calidad de diputados o de senadores, sino simplemente de diputados electos o de senadores electos, pero aún no han iniciado el desempeño del cargo. Véase artículo 408 del Código Penal Federal, nota 20.

<sup>15</sup> Conviene señalar que un antecedente de esta figura jurídica se encuentra contemplado en el artículo 343 del Código Federal Electoral. En dicho precepto se estableció: “Se impondrá multa de 500 a 1000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito

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 a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.

De igual manera, conviene aclarar que ésta no es la única conducta que, desplegada por los ministros de culto religioso, puede ser perseguida por el Estado en ejercicio del *ius puniendi*. Nada más alejado de la realidad. Los ministros de culto religioso pueden, en cualquier momento, situarse en alguna de las hipótesis mencionadas en el artículo 403 del Código Penal Federal. Dicho numeral establece:

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

- I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;
- II. Vote más de una vez en una misma elección;
- III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;
- IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;
- V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales 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 materia-

Federal, al momento de cometerse el delito, y prisión de cuatro a siete años, a los ministros de culto religioso que por cualquier medio u por cualquier motivo induzcan al electorado a votar a favor de un determinado partido o candidato o en contra de un partido o candidato, o fomenten la abstención o ejerzan presión sobre el electorado”.

les 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 a 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.

El contenido del artículo 404 del Código Penal Federal es un delito electoral especialísimo en el sentido de determinar de manera exacta al sujeto y la circunstancia de modo de la conducta considerada punible. De ahí que convenga la aclaración: los ministros de culto religioso pueden cometer otros delitos electorales, pero en éstos la calidad personal no será elemento que forme parte del tipo, como sí ocurre en el artículo 404.

### III. HIPÓTESIS LEGAL DEL ARTÍCULO 404 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL

Se admite que la hipótesis legal se descompone en dos elementos: el tipo y la punibilidad. El modelo positivista que caracteriza al derecho penal permite la asunción de esta premisa, basada precisamente en una visión consecuencialista de las normas jurídicas. Aquí, el tipo es considerado como la descripción de una conducta prohibida realizada por una norma jurídico-penal. Es la conducta que el legislador prevé en el texto legal y que debe ser considerada como no deseada.

Entre los doctrinarios, Zaffaroni ha señalado que el tipo penal es un instrumento legal, lógicamente necesario y de naturaleza predominantemente descriptiva, que tiene por función la individualización de conductas humanas penalmente relevantes. En este sentido debe aclararse que el *tipo* no es lo mismo que la *tipicidad*. Ésta es la característica que tiene una conducta de adecuarse a un tipo penal (conducta típica). El juicio de tipicidad resulta

ser el juicio realizado por el juez para constatar si un determinado hecho se adecua o no a un tipo penal.

Jiménez de Asúa advirtió que “el tipo legal es la abstracción concreta que ha trazado el legislador, descartando los detalles innecesarios para la definición del hecho que se cataloga en la ley como delito”.<sup>16</sup>

### 1. *Tipo*

Respecto del tipo, consideramos que la figura en estudio se resume en los siguientes términos, mismos que contemplan al menos cinco diferentes conductas que el legislador mexicano decidió considerar delictivas:

Comete delito electoral el ministro de culto religioso que en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio induzca expresamente al electorado a:

- a) Votar a favor de un candidato.
- b) Votar en contra de un candidato.
- c) Votar a favor de un partido político.
- d) Votar en contra de un partido político.
- e) La abstención del ejercicio del derecho al voto.

Repetimos que en los ordenamientos penales locales podrán encontrarse algunas variantes con relación a esta conducta, pero por el momento nos interesa el análisis del Código Penal Federal.

Se trata de un delito de acción. En este delito, como veremos al ocuparnos de las circunstancias, inducir significa instigar, persuadir, provocar a alguien a hacer o no hacer, creer o no creer algo o respecto de alguien. Respecto del tipo, como veremos más adelante, resalta la exigencia de que la inducción sea expresa, es decir, explícita.

### 2. *Punibilidad*

La punibilidad alude a la pena que impone el mismo legislador para los supuestos considerados como delitos. El artículo 404 del Código Penal Federal establece como pena “hasta quinientos días multa”.

<sup>16</sup> Jiménez de Asúa, Luis, *La ley y el delito*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1980, p. 235.

El Código Penal Federal enumera casi una veintena de penas y medidas de seguridad. Entre ellas se encuentra la sanción pecuniaria. El artículo 29 del referido código señala que la sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño. Con relación a la primera, señala que consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado, que se fijará por días multa.<sup>17</sup>

Sobre la pertinencia de que el legislador establezca una multa como pena, mucho se ha escrito, especialmente en el sentido de considerar que éstas “representan una carga demasiado onerosa para el que no dispone de suficiente capacidad económica y carecen de significado para el que, por sus medios de fortuna, puede someterse a ellas sin mayor sacrificio. Las sanciones pecuniarias —se dice— no afectan sino a los pobres”.<sup>18</sup>

A pesar de tales señalamientos, la mayoría de ordenamientos penales contemporáneos contemplan las sanciones pecuniarias. Eusebio Gómez reconoce que

...la desigualdad que se le atribuye desaparece cuando su aplicación es hecha con el criterio de que debe proporcionarse a la condición económica del reo y cuando, por otra parte, se arbitran medios para facilitar su cumplimiento. Además, la divisibilidad y la reparabilidad de la multa son condiciones que justifican su aceptación.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> El mismo precepto señala que la multa no podrá exceder de quinientos días multa, salvo los casos en que así lo señale la ley. El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumar el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos. Asimismo, se prevé que para los efectos del Código Penal Federal, el límite inferior del día multa será el equivalente al salario mínimo diario vigente en el lugar donde se consumó el delito. Entre las reglas contenidas en el artículo 29 del código en mención conviene destacar que cuando se acredite que el sentenciado no puede pagar la multa o solamente puede cubrir parte de ella, la autoridad judicial podrá sustituirla, en forma total o parcial, por prestación de trabajo a favor de la comunidad. En tales casos, cada jornada de trabajo saldrá un día multa. Cuando no sea posible o conveniente la sustitución de la multa por la prestación de servicios, la autoridad judicial podrá colocar al sentenciado en libertad bajo vigilancia, que no excederá del número de días multa sustituidos. De igual manera, se prevé que cuando el sentenciado se negare sin causa justificada a cubrir el importe de la multa, el Estado la exigirá mediante el procedimiento económico coactivo.

<sup>18</sup> Gómez, *Tratado de derecho penal, cit.*, nota 10, t. I, p. 601.

<sup>19</sup> *Idem*. El mismo autor señala que “en el antiguo derecho prevalecía el sentimiento de humanidad, permitiéndose exceptuar de esta sanción a los pobres: *potest remitti ex paupertatis*”, y que la “Carta Magna de Inglaterra, que proclamaba el principio de la proporcionalidad de la multa a las facultades y a la situación del culpable, establece que ella no será nunca tan elevada como para obligar a un colono a abandonar su campo, a un comerciante a cesar en su tráfico o a un trabajador a vender sus herramientas”. *Ibidem*, p. 602.

Ahora bien, respecto del tipo en análisis, conviene decir que es la única conducta que el legislador consideró debía sancionarse con una pena distinta de la de prisión.<sup>20</sup> Mientras en los demás tipos encontramos la posibilidad de una pena de privación de la libertad, aquí sólo existe la multa.

Si bien hasta el momento hemos visto que en la hipótesis que el legislador plasmó en el artículo 404 del Código Penal Federal sólo se alude a la sanción consistente en multa, conviene atraer la atención sobre el artículo 402 del mismo ordenamiento, que establece: “Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente Capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la inhabilitación de uno a cinco años, y en su caso, la destitución del cargo”.

Si volvemos al artículo 24 del Código Penal Federal encontraremos que entre las penas y medidas de seguridad se contemplan la inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos. Sin embargo, para Carranca y Rivas, la redacción que presenta el artículo 404 autoriza a señalar que se refiere a la inhabilitación política, es decir, a la suspensión de derechos. Por lo que, a menos que se trate del cargo eclesiástico, esta sanción *accessoria* carece de efectos prácticos en el caso de los delitos cometidos por ministros de culto religioso.

Sobre este particular, el autor en cita menciona que la sanción que contiene el artículo 402 del Código Penal Federal resulta inconstitucional, pues

...hay una seria contradicción entre este precepto y el artículo 38 constitucional; debiendo prevalecer, por supuesto, el de la norma que es la Constitución. En efecto, el artículo 402 habla de una suspensión en derechos políticos que puede ir de uno a cinco años. Pero la Constitución, en la fracción I del artículo 38, prescribe que la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos “durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley”. No hay duda de que aquí la ley especial rebasa a la ley general, que en el caso es la Ley Suprema. Yo entiendo, por lo tanto, que el artículo 402 que se critica es claramente inconstitucional.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Dentro del título dedicado a los delitos electorales, tampoco tiene una pena de prisión el tipo contenido en el artículo 408, mismo que señala: “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”.

<sup>21</sup> Carranca y Trujillo, *Código Penal anotado*, cit., nota 3, p. 1030. Carranca y Rivas abunda: “Pero hay algo más, también muy grave. El artículo 38 de la Carta Magna orde-

En cualquier caso, habrá que advertir que esta sanción fue impuesta por el legislador como aplicable a todos los supuestos contemplados en el capítulo único del título vigésimo cuarto. Además, debe considerarse que lo mismo opera tratándose del precepto del artículo 413, que refiere “Los responsables de los delitos contenidos en el presente capítulo por haberse acordado o preparado su realización en los términos de la fracción I del artículo 13 de este Código no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional”.

Podemos comentar que, para ser tan cuestionada la incorporación de estas figuras, que originalmente eran faltas, como delitos, parecen demasiado severas las medidas y penas impuestas por el legislador federal. Por ello, al final de este trabajo que sirve para homenajear la trayectoria académica de la doctora Olga Islas de González Mariscal, haremos algunas reflexiones sobre la justificación histórica y política de esta figura delictiva.

#### IV. BIEN JURÍDICO PROTEGIDO

Bien jurídico es el concreto interés individual o colectivo protegido en el tipo penal.

Siguiendo a Jorge Reyes Tayabas, habrá que coincidir en que el derecho penal persigue la protección de aquellos intereses de la sociedad, de las personas, de los grupos y de las instituciones públicas, que bajo ciertas directrices culturales se consideran superiores y necesarios para la subsistencia estatal. En vista de lo anterior,

na que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden ‘Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Siguiendo esta lógica, que me parece la única admisible, procedamos a leer con atención el artículo 36 constitucional sobre las obligaciones del ciudadano de la República. La mayoría de estas obligaciones no corresponde a los delitos comprendidos en el capítulo único del título vigésimo cuarto. A mi entender no corresponde en sentido estricto, que es por cierto el sentido del principio de legalidad o constitucionalidad. Me explico. Del artículo 402 al artículo 409 se tipifican conductas cuya antijuridicidad penal es muy dudosa. Por ejemplo, votar a sabiendas de que no se cumple con los requisitos de la ley (fracción I del artículo 403) o hacer proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas de votar o en el lugar en que se encuentren formados los votantes (fracción III del mismo artículo), es una acción que no reúne los elementos necesarios, fundamentales, para que se le reproche a su autor imputándole la comisión de un delito. Formalmente, desde luego, es un delito, puesto que ya se encuentra en el Código Penal. Pero en sentido estricto no lo es”. *Ibidem*, pp. 1030-1031.

...con objeto de proteger eficazmente esos intereses se definen como delitos y se sancionan como tales aquellas conductas que, a juicio del legislador, los vulneran con gravedad tal que no permiten sujetarlas a tratamientos más benignos. No se trata de bienes en sentido naturalístico, sino normativo, y ellos no son creados por el legislador, sino que éste los acoge al percibirlos y advertir su alta trascendencia en la vida de la colectividad políticamente organizada.<sup>22</sup>

Para el autor en cita, el conocimiento del bien jurídico protegido por una norma penal resulta un dato indispensable para interpretar ésta y, en su caso, para su integración. Esto porque, de no atender a la protección de un bien o interés, la norma que erija en delito un determinado comportamiento humano será arbitraria e ilegítima.<sup>23</sup>

Por cuanto hace al bien jurídico protegido por los delitos electorales, señala María de los Ángeles Fromow Rangel que “incluye la organización y realización de los procesos electorales” para la elección del Ejecutivo federal, diputados federales y senadores de la República, y agrega, “sin embargo, se piensa que de manera específica es el sufragio y sus características de universal, libre, directo, personal e intransferible, que se erige en depositario de la función electoral”.<sup>24</sup>

Por su parte, Hernández Carmona dice que el objeto de protección a través de los tipos penales son los siguientes:

...una función electoral adecuada; el respeto, en un rango de libertad de la expresión de la voluntad popular; la libertad plena del sufragio; el desarrollo normal de los procesos electorales, en cuanto a su transparencia y limpieza; la garantía que se debe dar al secreto del voto emitido y como consecuencia la opción libre por una y otra candidatura que le corresponde dar al ciudadano; en algunos supuestos se considera como bien jurídico

<sup>22</sup> Reyes Tayabas, Jorge, *Puntualizaciones sobre delitos electorales en la legislación federal y en la del Distrito Federal*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2000, p. 6.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 6 y 7. Siguiendo a Zaffaroni, se puede señalar que el bien jurídico desempeña “un papel central en la teoría del tipo, dando el verdadero sentido teleológico a la ley penal. Sin el bien jurídico no hay un ¿para qué? del tipo”. Véase Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de derecho penal*, México, Cárdenas Editores, 1986, p. 409.

<sup>24</sup> Fromow Rangel, María de los Ángeles, “Los delitos electorales en México”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, PGR, núm. 3, 2002, p. 92.

dañado las actividades de servidores públicos que desvían fondos, bienes o servicios en beneficio de candidatos o partidos políticos.<sup>25</sup>

Por cuanto hace al artículo 404 del Código Penal Federal, Irma Griselda Amuchátegui Requena hace una remisión a Osorio y Nieto, quien afirma que el bien jurídico tutelado es “la libertad de voto y el derecho y la obligación de votar”; también remite a René González de la Vega, quien considera que “la objetividad jurídica tutelada es el libre ejercicio de los derechos político ciudadanos y el proceso electoral”.<sup>26</sup>

En el caso mexicano, Orozco Henríquez agrega el pluralismo político como valor protegido por el ordenamiento electoral. El pluralismo político, para este autor, aparece

...caracterizado por la convicción de que todo régimen democrático requiere de un marco amplio de libertades que no supone la supresión del otro sino el pleno respeto a la pluralidad y la existencia de alternativas políticas reales, es decir, de un sistema de partidos políticos plural y competitivo, capaz de expresar, articular y representar los intereses y opiniones fundamentales de una sociedad cada vez más compleja y diversa...<sup>27</sup>

## V. SUJETOS

En el caso de los delitos cometidos por ministros de cultos religiosos, estamos ante un tipo *delicta propria*. Como señala Salvador Martínez y

<sup>25</sup> Hernández Carmona, Haydeé, “Delitos electorales”, *Revista Mexicana de Justicia* México, PGR, núm. 3, 2002, p. 212.

<sup>26</sup> Amuchategui Requena, Irma Griselda, “Análisis del delito previsto en el artículo 404 del Código Penal Federal”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, PGR, núm. 3, 2002, p. 92.

<sup>27</sup> Granados Atlaco, Miguel Ángel, *Derecho penal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2005, pp. 188. En este mismo sentido, algunos autores señalan que “El hecho de que contemple en la legislación un catálogo de delitos electorales responde, básicamente, a la necesidad de otorgar garantías legales a las instituciones que hacen posible al sistema democrático. En términos generales, se puede afirmar que el bien jurídico protegido por todos los delitos electorales es el adecuado funcionamiento de las instituciones electorales. Así, pues, los aspectos ‘jurídicamente tutelados’ van desde los derechos político-electorales de los ciudadanos, hasta los instrumentos y documentos que se utilizan en las distintas etapas de los procesos electorales, pasando por lo relativo a las condiciones de la competencia entre los partidos y candidatos”. Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 188.

Martínez, este tipo de delitos “son los que pueden cometer personas determinadas, en razón de propiedades jurídicas o naturales”. En los delitos propios, especiales o exclusivos, el tipo legal restringe la posibilidad de ser autor del delito, de integrar el tipo, en relación con aquel que no tiene la calidad exigida.<sup>28</sup>

De acuerdo con la redacción del artículo 404, sólo pueden cometer el delito ahí tipificado quienes posean la calidad de ministro de culto religioso.

Resulta curioso advertir que tal calidad no aparece referida en el ordenamiento penal, y que en el sistema jurídico tal figura aparece con contornos poco definidos. Así, el artículo 12 de la vigente Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público señala que se considera como tales a todas aquellas personas mayores de edad, a quienes las asociaciones religiosas confieran ese carácter, previa notificación a la Secretaría de Gobernación, y en caso de ser omitida la notificación se entenderá como tal a toda persona que ejerza como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización:

Artículo 12. Para los efectos de esta Ley, se consideran ministros de culto a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter. Las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto. En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización.

De acuerdo con Reyes Tayabas, “son ministros de un culto religioso, quienes conforme a las reglas de una organización eclesial o agrupación religiosa, han recibido la gracia divina según su doctrina, para ministrar los servicios sagrados y ser guías espirituales de los fieles, siempre y cuando no hayan sido inhabilitados de acuerdo con esas mismas reglas; según cada

<sup>28</sup> Martínez y Martínez, Salvador, “Los tipos *delicta propria* en materia penal electoral”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, PGR, núm. 3, 2002, p. 263. Este autor cita a Márquez Piñero, quien afirma: “El legislador, en algunos tipos legales, reduce drásticamente la posibilidad de autoría delictiva, circunscribiéndola a ciertas personas, ya que el deber jurídico penal únicamente se dirige a ellas. Estamos en presencia de una especificación de carácter sustancialmente subjetiva, que se encuentra adherida al posible sujeto activo como una esencialidad inevitable para la presencia del mismo”. Márquez Piñero, Rafael, *Derecho penal. Parte general*, México, Trillas, 1997, pp. 212 y 213.

credo, los ministros de culto son llamados pontífices, o sacerdotes, o pastores, o lamas, o rabinos”,<sup>29</sup> entre otras denominaciones.

Tratándose del sujeto pasivo, éste lo constituye “tanto el electorado como la sociedad misma. Hay que precisar que el electorado coincide con la calidad de feligreses o seguidores del culto religioso de que se trate”.<sup>30</sup>

## VI. CIRCUNSTANCIAS

El delito electoral que analizamos en este breve ensayo presenta paradojas relevantes. Entre ellas, la exigencia de ciertos requisitos fácticos que resultan contradictorios, con lo que resultaría deseable en una figura jurídica que tiene por objeto la protección de los ideales democráticos.

En efecto, si seguimos lo sostenido por Granados Atlaco, encontraremos que las normas penales electorales se justifican en función del valor que implica para la sociedad (sin limitarnos al cuerpo electoral) la aplicación real de los principios y valores democráticos. Axiología que en el Estado de derecho contemporáneo aparece reflejada en las figuras de la representación popular y en el ejercicio soberano popular a través del sufragio. Ello sin contar la opinión que exponen diversos autores en torno a la necesidad de que resulta deseable que el ordenamiento jurídico no contemple a los delitos electorales.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Reyes Tayabas, Jorge, “Los delitos electorales que tienen como sujeto activo a ministros de cultos religiosos y su entorno legal”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, PGR, núm. 3, 2002, p. 355. Refiere el autor que esa definición coincide con la que da el artículo 12 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, “con la sola variante de que este precepto agrega el requisito de que se trate de personas mayores de edad, pues dispone: ‘Se consideran ministros de culto, todas aquellas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas confieran ese carácter’”.

<sup>30</sup> Amuchategui Requena, *op cit.*, nota 26, p. 267.

<sup>31</sup> Granados Atlaco, *Derecho penal electoral mexicano, cit.*, nota 27, pp. 188 y 189. Este autor señala al respecto: “...algunos autores han considerado preferible la inexistencia de normas penales electorales, opinión que se deriva de los buenos deseos y las sanas intenciones que se tienen respecto de un grado de civilidad susceptible de alcanzarse en un futuro; lo cierto es que hoy son necesarias esas leyes, en razón de la escasa vocación democrática de nuestro país. // Existen estas disposiciones penales porque llenan una exigencia política y jurídica, enfocada a eliminar las prácticas ilícitas que han caracterizado a los procesos electorales y a evitar otras tantas, cuya presencia atentaría incluso en forma irreparable, contra el orden constitucional y los ideales democráticos nacionales”.

Siguiendo a Amuchategui Requena, puede afirmarse que “este tipo penal sólo ofrece una referencia específica de ocasión consistente en que la inducción se lleve a cabo ‘en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio’”. Esto quiere decir que fuera de estos actos, aunque haya una verdadera inducción, no será constitutiva de delito; se trataría de un comportamiento atípico.

Esto viene a ser otra limitante para que tales comportamientos escapen a la configuración de este delito. Lo destacable aquí será advertir que cuando los ministros de cultos religiosos actúen induciendo a sus feligreses basta que lo hagan fuera del desarrollo de los actos públicos del ejercicio de su ministerio para que no constituyan delito, pero sí podrán propiciar la finalidad deseada, a saber: votar a favor o en contra de determinado candidato o partido o bien abstenerse de votar.

En este caso, parece que la misma conducta carece de relevancia penal, dependiendo del momento y lugar en que se presente. Con esto, innumerables inducciones quedarán al margen de la ley penal federal, por no darse dentro de los actos públicos del ministerio, aunque sí logren la inducción en los feligreses-votantes.

Comparto la opinión que atinadamente sostiene René González de la Vega respecto a que “No existen referencias temporales en el tipo legal, aunque de la contextura de la descripción, podría referirse la conducta al proceso electoral (enero-agosto del año de elecciones); sin embargo, pensamos que la conducta es admisible en cualquier momento”.<sup>32</sup>

Por otra parte, es evidente la limitación que el legislador impuso al exigir que la inducción sea expresa. Esto ha originado algunas reacciones en la doctrina, al considerarse que con esta redacción se limita al máximo la posibilidad de sancionar a los ministros de culto religioso, puesto que quedan impunes las conductas de dichos sujetos cuando la influencia en el sentido del voto sea implícita o tácita.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Amuchategui Requena, *op. cit.*, nota 26, pp. 269 y 270.

<sup>33</sup> Dosamantes Terán, Alfredo, *Manual de la jornada y los delitos electorales (nulidades y delitos electorales)*, México, Porrúa, 2003 p. 157. Este autor se cuestiona: “¿Por qué el legislador sigue considerando a los ministros de culto religioso como ciudadanos de primera? ¿Por qué no los sanciona severamente? ¿Dónde quedó el principio de igualdad que consagra nuestra Constitución? Si alguien puede —expresa o tácitamente— ‘inducir’ al electorado, son los mismos ministros de culto religioso; sin embargo, siguen intocables”.

Aunado a lo anterior, debe destacarse que la redacción legal establece como circunstancia definitoria del ilícito, que la inducción se realice “en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio”. Ello permite interpretar que “ahora pueden impunemente los ministros de culto religioso inducir al electorado a votar en pro o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, sea cual fuere el lugar, incluyendo los templos, mientras no lo hagan en [el] desarrollo de actos propios de su ministerio”.<sup>34</sup>

Esta circunstancia especial debe llamar a reflexión, puesto que de alguna manera, lejos de contribuir a un equilibrio en la lucha electoral, queda abierta una amplia puerta para permitir que las contiendas electorales sean manipuladas a través de la influencia en el sentido del voto del electorado.

Esto, de alguna manera, contradice el espíritu de la reforma legal de 1994, pues como advierte Dosamantes Terán, autor en cita,

...para el ciudadano común y para los funcionarios partidistas y electorales, así como para los servidores públicos, las penas privativas de la libertad se aumentaron, pero para los ministros de cultos religiosos no sólo no se aumentó la sanción pecuniaria sino que ahora les permite el legislador inducir al electorado a votar o a la abstención en cualquier lugar, incluso en los templos, siempre que no se esté celebrando culto religioso.<sup>35</sup>

La inducción a que alude el tipo es “cualquier medio de ejercer en otro influencia psíquica, capaz de provocar la conducta respecto de lo cual no se tenía tomada una determinación o cuando se había tomado una decisión se modifica el criterio del elector”.<sup>36</sup> Sigue señalando Zamora Jiménez: “La inducción puede realizarse mediante diferentes formas de motivar o estimular a un individuo, lo relevante es que se ejerza cualquier medio de coacción a la voluntad de las personas que tienda a modificar una opinión determinada, respecto de lo cual se tenía indecisión o duda”.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 156.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> Zamora Jiménez, Arturo, *Delitos electorales*, México, Ángel Editor, 2003, p. 90.

<sup>37</sup> *Idem*. Este autor agrega: “Para que la inducción sea relevante en el contexto penal, en este supuesto típico además es necesario que el autor la lleve a cabo durante el desarrollo de actos públicos que además sean propios de su ministerio, por tanto nos encontramos ante la llamada inducción *in genere* que sólo puede efectuarse cuando la conducta va dirigida a un grupo indeterminado de personas; en este sentido, el legislador restringió el tipo penal en cuanto a su forma de comisión al momento en que el autor se encuentre durante el desarrollo de actos públicos propios del ministerio, por tanto la conducta prohibida por el legislador es evitar que los ministros de culto religioso cualquiera que

En todo caso, no debemos dejar de mencionar, como lo hicimos líneas atrás, que el ministro de culto puede cometer otros delitos electorales para los que no se requiere la calidad específica que exige el contemplado en el artículo 404 del Código Penal Federal.

Ahora bien, como veremos a continuación, la inclusión de delitos electorales en el ordenamiento jurídico mexicano, con la exigencia de que el sujeto activo ostente la calidad de ministro de culto religioso, tiene una justificación que merece ser expuesta.

## VII. JUSTIFICACIÓN HISTÓRICA Y POLÍTICA

Realizar un recuento que explique la inclusión de los delitos electorales cometidos por ministros de culto resulta a todas luces muy ambicioso para los límites que exige nuestra colaboración en este libro homenaje. Lo que sigue es apenas un esbozo de las circunstancias históricas y políticas que confluyen en la aparición de la figura penal en estudio.

Resulta conocido que durante la época colonial existió una estrecha relación entre la Iglesia y lo que podríamos denominar “el Estado”, relación que no permitía, en ocasiones, distinguir las funciones que tenía uno y otro. Sería en el texto fundamental de 1824 en donde se reconocería como oficial la religión católica, imponiendo y prohibiendo a la vez la práctica de cualquier otra religión que no fuera ésta. Puede advertirse aquí un auge que experimentaría la Iglesia católica hasta mediados del siglo XIX.

Con el movimiento reformista iniciado por Valentín Gómez Farías y José María Luis Mora, entre otros destacados pensadores mexicanos, habría de darse un cambio radical en la participación del clero en la política y en la administración pública. Debe recordarse que estos intelectuales consideraron que debía distinguirse entre la Iglesia como cuerpo místico y la Iglesia como asociación. Estas ideas habrían de concluir con el triunfo del movimiento liberal y la separación de la Iglesia respecto de las actividades estatales, por considerarse que estas actividades resultaban demasiado peligrosas en manos de grupos particulares, como lo era la Iglesia. Esto se advierte en la incompatibilidad de objetivos que ambas instituciones sociales tienen.<sup>38</sup>

sea se prevalezcan de dicho ministerios para realizar cualquier tipo de influencia con la finalidad de incluir en el voto”.

<sup>38</sup> Véase Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, Editorial Constitucionalista, 1995, p. 170.

Siendo Benito Juárez presidente de la República, promulgó lo que se conoce como Leyes de Reforma, a través de las cuales se garantizó, entre otras, la libertad de culto, y se dispuso que los bienes del clero pasaran a ser propiedad de la nación, quitándole ciertas cargas a la Iglesia. Era evidente ya la separación Iglesia-Estado. El Constituyente de 1856-1857 incorporó en la Constitución de 1857 la libertad de creencias religiosas, con lo cual abrió el ejercicio irrestricto de esa libertad en todo el país. Sin embargo, debe señalarse que quedaron ciertos resabios de la herencia colonial que había marcado la relación entre Iglesia y Estado en los primeros años del constitucionalismo mexicano.

Para 1917, la carta magna expedida en Querétaro reflejó una más precisa distinción, hecha por el Constituyente mexicano, entre la autoridad eclesiástica y la autoridad civil, al reformar los artículos 3o., 5o., 24 y 130 constitucionales.

En 1992 se reformaron nuevamente algunos preceptos constitucionales. Por ejemplo, en el artículo 24 se estableció que los actos religiosos de culto público se celebrarían ordinariamente dentro de los templos, y que los que extraordinariamente se llevaran a cabo fuera de éstos se sujetarían a lo que dispusiera la ley reglamentaria.

El artículo que viene a ser la parte medular para entender, entre otras cuestiones, lo relativo a los delitos cometidos por los ministros de cultos religiosos, es el 130 constitucional. En éste aparece el principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias, en el cual encontramos diversos principios que tienen un reflejo importante en las diversas regulaciones federales en materia religiosa; por ejemplo, impedir a los ministros de los cultos religiosos poder votar en las elecciones políticas, así como la prohibición para el establecimiento de órdenes monásticas, las negación de la personalidad jurídica a las Iglesias y el impedimento de adquirir bienes inmuebles, dejando claro que la función de la Iglesia es de carácter espiritual, por lo cual debía abstenerse de participar en actividades de carácter político, prohibiéndoles a los ministros criticar las leyes fundamentales del país, ocupar cargos de representación popular, participar en la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa, ni reunirse o asociarse con fines políticos, por citar algunos de los múltiples aspectos que han sido establecidos en este numeral de la Constitución.

Después de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de enero de 1992, el texto del referido artículo 130 es el siguiente:

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

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

a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.

b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;

c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley;

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

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

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

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

Los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquellos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

En lo que resulta relevante para el análisis hecho en este trabajo, el artículo 130 constitucional en el inciso e) del segundo párrafo, establece una serie de prohibiciones que luego serán desarrolladas por la legislación penal, especialmente al sancionar la inducción que, dada su ascendencia sobre importantes grupos del cuerpo electoral, pueden realizar en perjuicio de los valores característicos del sistema democrático, basado en elecciones libres, auténticas y periódicas. Existen también normas de carácter administrativo; por ejemplo, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público aprobada en 1992, en la cual se hace hincapié en la necesidad de coartar las conductas de los ministros dentro del ámbito político-electoral nacional.

Pero ¿cuál es la verdadera razón por la que el Estado se ha preocupado de separar a la Iglesia de las funciones electorales? Algunos autores señalan que no existe explicación alguna en la exposición de motivos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público sobre las razones que llevaron al legislador mexicano a incorporar en el ordenamiento jurídico las limitaciones a los derechos cívicos de los ministros de cultos religiosos, remarcando que se debe a la carga histórica de ideologías superadas, puesto que aún se tiene temor a la intervención de las Iglesias en los procesos electorales, y se pretende evitar la formación o desarrollo de partidos confesionales que utilicen la religión para fines de control político o influencias en las instancias oficiales. Se teme aún al sacerdote político, a la Iglesia influyente que aproveche su estructura para imponer ideologías o maneras de actuar en la cosa pública, y se aducen razones históricas para fundamentar estas prohibiciones. Habrá que recordar que al mismo tiempo, por paradójico que pueda resultar, se festeja el 16 de septiembre la gesta independentista iniciada por la rebelión de un cura párroco, considerado como padre de la patria, junto a otros sacerdotes que iniciaron a principios del siglo XIX importantes movimientos políticos que culminarían con la formación del Estado mexicano.

No cabe duda que el fantasma de un partido católico ha sido una visión que ha pesado mucho en el ánimo del legislador a la hora de realizar ajustes

al régimen represivo de los derechos políticos de los ministros de cultos religiosos.<sup>39</sup>

El tema resulta interesante si se advierte la recomposición que en nuestro país se ha dado en las últimas décadas, especialmente con el arribo y fortalecimiento de nuevas confesiones, tal y como lo demuestran los censos nacionales.

### VIII. REFLEXIONES FINALES

1. El tipo penal contenido en el artículo 404 del Código Penal Federal se traduce en una norma jurídica dirigida a los ministros de cultos religiosos, que podría redactarse de la forma siguiente: “No presionarás ni inducirás a los electores para orientar el sentido de su voto”.<sup>40</sup> Sin embargo, la trascendencia de la acción prohibida no se refleja en la punibilidad que el legislador ha impuesto a quienes realicen dicha conducta.

2. El bien jurídico que se tutela con este tipo penal es, principalmente, el libre ejercicio del derecho y obligación de votar en las elecciones populares. Ello se dirige a garantizar que las elecciones sean libres y auténticas.

3. Consideramos que si se pretende uniformar los delitos electorales recogidos en el Código Penal Federal, la punibilidad que el legislador atribuyó al delito contemplado en el artículo 404 no es la adecuada, pues atendiendo al daño causado, la pena resulta ineficaz. En este sentido, la redacción contemplada en el anterior Código Federal Electoral resultaba mejor, puesto que consideraba una punibilidad conmutativa de multa y prisión.

4. Para lograr un avance sustancial en el control de las conductas que lesionan los bienes jurídicos relacionados con la materia electoral, resultaría conveniente regresar al sistema anterior, es decir, despenalizar en lo posi-

<sup>39</sup> Véase Pacheco Escobedo, Alberto, *Situación jurídica de los ministros de culto*, México, 2002.

<sup>40</sup> Véase Martínez Martínez, *op. cit.*, nota 28, p. 270. De acuerdo con este autor, “la norma jurídica expresa una relación jurídica en la cual el sujeto activo es el ciudadano quien tiene el derecho de actuar exigiendo que no haya coacción del voto ni inducción del mismo. Este derecho es el bien jurídico concretamente tutelado por la norma penal. // En esa relación jurídica el sujeto pasivo es el ministro de culto religioso, funcionario electoral, el funcionario partidista o candidato, el servidor público o, en general, cualquier persona, a quienes se les impone el deber de no presionar ni inducir a los electores para orientar el sentido de su voto. La infracción al deber por parte del sujeto pasivo de esa relación jurídica le obliga a responder por su conducta ante la comunidad y actualiza la pena como consecuencia jurídica”.

ble, y en su mayoría, las conductas que ahora constituyen delitos electorales y que vuelvan a ser infracciones a la legislación electoral. En el caso particular, coincidimos con Dosamantes Terán y Granados Atlaco en que este ilícito penal debería consignarse como falta administrativa, pues resulta poco frecuente que la legislación punitiva contemple una conducta como típica y antijurídica y sólo la sancione con simple multa.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Véase Granados Atlaco, Miguel Ángel, *Derecho penal electoral mexicano, cit.*, nota 27, pp. 256 y 257. También en Dosamantes Terán, *Manual de la jornada y los delitos electorales...*, *cit.*, nota 33, pp. 156 y 157.