

DELITOS EN MATERIA ELECTORAL*

Si alguna vez sólo nos ocuparon y preocuparon la vida y la salud, el honor, la seguridad y el patrimonio, hoy nos preocupan y nos ocupan, además, otros datos de la existencia individual y colectiva, que confieren calidad a la vida, sentido al desarrollo y destino al trabajo cotidiano, solitario o compartido. Entre ellos figura la democracia. Consta, como valor, sistema o principio, en las Constituciones modernas y en las declaraciones y los convenios del derecho de gentes. Allá y aquí, ilumina los derechos del ser humano; los acoge, los afianza, los protege.

No habría democracia —así se entiende—, sin derechos humanos, y éstos serían imposibles, impracticables, ilusorios —se asegura— sin democracia que los preserve. Son términos que se reclaman; cada uno es medio natural, ambiente, circunstancia del otro, o acaso más que eso: razón y sentido. derechos humanos y democracia, en su significado contemporáneo, vieron la luz al unísono, en una sola insurgencia poderosa, alumbrada por las revoluciones individualistas del siglo XVIII, y han marchado de la mano. Seguirán unidos.

La humanidad se organiza para la democracia. Así lo proclaman los tratados constitucionales de la pujante comunidad de las naciones: se dice en el mundo, por la Carta de las Naciones Unidas, y en América, por la Carta de los Estados Americanos, y en Europa, por el Tratado de la Unión Europea. Las reglas capitales de la democracia son *ius cogens* para nuestra era. Hace tiempo un ilustre mexicano, Benito Juárez, advirtió que la democracia sería el destino de la humanidad futura. Ahora sabemos que es el punto de arribo de la humanidad presente. Esta no se explicaría a sí misma, ni se aceptaría,

* Prólogo al libro de Islas de González Mariscal, Olga, *Análisis lógico semántico de los tipos en materia electoral y de registro nacional de ciudadanos*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. XVII-XXX.

ni se conformaría sin democracia. Quiere mirarse en ese espejo, que refleje su condición moral y política y aloje su decisión jurídica.

De la democracia hay diversas definiciones. Todas la relacionan, por supuesto, con el pueblo. Elijo una, entre las clásicas: gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. La oración de Lincoln en Gettysburg sería fecunda. La ha recogido la Constitución Francesa de la Quinta República. Esa definición famosa tiene el mérito, entre otros, de iluminar las dos vertientes de la democracia. Una de ellas —gobierno “del” pueblo y “por” el pueblo— propone la identidad entre quien manda y quien obedece, la noticia de que ese régimen es oriundo del consenso, el pacto social, no de la imposición vertical, obra de la providencia o de la fuerza, pero finalmente obra ajena, que descien- de sobre el pueblo. La otra vertiente destaca el profundo significado ético de la democracia: no se resume en la organización del Estado, la estructura del gobierno, la relación entre los poderes formales, el enlace entre los electores y los elegidos. Va más lejos: demanda un fin supremo, un motivo, un cometido. Es gobierno “para” el pueblo. La primera es democracia sin adjetivos; la segunda, con éstos.

México, como las demás naciones, ha librado una larga batalla por la democracia, nombrada de muchas formas, reclutada bajo diversas banderas. Sus Constituciones trazaron esas coordenadas, que la realidad estricta negó a menudo. Tan a menudo, que nuestra historia independiente no es, al mismo tiempo, una historia pacífica de libertades civiles y políticas. Es una crónica de combate, un parte de guerra, poblado de aciertos y errores, progresos y regresos, éxitos y fracasos. Hoy, la Constitución consagra la democracia en sus diversas vertientes: como régimen jurídico y político y como sistema de vida. Pero los hechos se han rebelado con frecuencia. Una cosa es la teoría de las instituciones políticas y otra su práctica descarnada. Ahora queremos resolver ambas en una sola experiencia: la experiencia del México moderno.

Estuvimos atareados en disponer el modo de las elecciones. La huella de este empeño reside en las leyes de la República, desde hace tiempo. Sin embargo, los hechos se alzaron contra las normas y erigieron, al lado de esas reglas visibles, puestas en diversos estatutos, unos usos y unas costumbres que largamente militaron —bajo el

sol o en la sombra— contra las disposiciones que auguraban la más ejemplar democracia. El surrealismo de la vida mexicana construyó dos países, dos maneras del ser del ciudadano, dos rostros del Estado: el verdadero —no siempre reprochable, ni infecundo, ni tirano— y el imaginario. Con la Constitución democrática no era posible gobernar, aceptó Emilio Rabasa; efectivamente, no se gobernaba con ella, sino a su pesar.

Ha pasado mucha agua bajo el puente. Entre ella, el agua que debía pasar. Hoy hablamos de una transición a la democracia. La expresión nos llega de otros procesos. La hemos tomado alegremente, con fervor de copista. En rigor —lo he subrayado algunas veces— la transición mexicana ha cumplido una extensa travesía. Su era moderna comenzó hace tiempo. Y no ha cesado. Sucede que hoy se anima con más brío, con la velocidad y la exigencia que tienen las cosas de estos días. Camina a grandes trancos. Exige pronto resultados. Construye sus puentes, con imaginación y diligencia; a veces tropieza, cuando aquélla o ésta son excesivas. Pero sigue adelante. Reforma la Constitución. Construye instituciones. Em prende procesos. Cultiva esperanzas. Enhorabuena.

La sociedad plural que ahora somos, barrida por todos los vientos y apremiada por todas las solicitudes, es cuidadosa, emprendedora, desconfiada, recelosa en la formulación de sus nuevas reglas electorales. Quisiera borrar con un golpe legislativo el pasado y alumbrar con otro el futuro. No es fácil, y quizás tampoco necesario. Pero eso quiere, con urgencia. El anhelo se traduce en normas abundantes, que se suceden, relevan, multiplican de prisa. Ser país de leyes —como dice una expresión curiosa, que está de moda, mucho menos afortunada que esta otra: ser Estado de derecho— parece traducirse en un diluvio legislativo: se suceden las reformas; unas se confiesan transitorias; otras se proclaman definitivas. Vana pretensión. Definitivo es el derecho romano, porque los romanos murieron, murió su República, murió su Imperio. Las defunciones petrificaron lo que estaba en marcha; en otros términos, lo convirtieron en intocable, inamovible, definitivo. No es el caso de México.

En estos años hubo sendas reformas electorales. Es uno de los sectores más socorridos por la obsesión reformadora. Nuestra Cons-

titución ha disfrutado o soportado un torrente de reformas; la mayoría se dirige a dos espacios: uno, la asunción y la distribución del poder (el ciudadano, las elecciones, los órganos del poder central, las relaciones entre Federación y estados, entidades y municipios); otro, los dones y los proyectos de la justicia social (el Estado de bienestar, los derechos sociales, los programas colectivos). Últimamente se han sumado modificaciones numerosas en el ámbito de la justicia; numerosas no quiere decir plausibles. Y en el primer conjunto abundan los cambios en el régimen de los partidos y la organización electoral.

Nos asimos, casi con angustia, a las ventajas de la democracia representativa, y por ello perfeccionamos sus instrumentos: distancia del gobierno constituido, precisamente para poder constituir el nuevo gobierno; impulso a los partidos políticos, nuevos personajes de la vida cotidiana; escrúpulo electoral que trae consigo una cadena infinita de advertencias, precauciones, providencias... y amenazas. Y es aquí, donde se habla de amenazas —a reserva de cumplirlas— donde ingresa en la escena el derecho penal a propósito de la democracia electoral, sus estructuras características y sus elecciones periódicas. La democracia no puede pasar sin su propia edición, actualizada, de los crímenes y los castigos.

Una verdad de Perogrullo: la justicia penal sirve para lo que sirve. Es el último remedio. Es una solución desesperada, cuando no hay esperanza de que las otras basten. Pero no se puede establecer y engrandecer la democracia con normas penales. No se puede gobernar con el Código Penal en la mano, aunque sin él tampoco se pueda hacerlo, por ahora. El escándalo no sustituye a la cultura. Los castigos no cumplen el papel que incumbe a las convicciones. La energía de los ciudadanos no puede ser relevada por el rigor de los jueces penales. De nuevo, la justicia penal sólo sirve para lo que sirve, que no es mucho.

En la euforia de esta etapa de la transición democrática, pletóricos de malas noches y peores recuerdos, animados por visiones terribles, nos hemos dado a una tarea que no cultivamos previamente: construir un minucioso derecho penal electoral, pletórico de tipos y penas abundantes. Nos han servido la experiencia dura y la imagina-

ción desbordante. En diversos momentos —que se suceden con premura: 1990, 1994, 1996, es decir, poco más de un lustro— se desplegó frondosamente este orden punitivo; cada momento trajo nuevos tipos; cada uno agravó las penas; cada vez se puso mayor entusiasmo y esperanza en el temor de los castigos.

Los tipos electorales salieron de las leyes especiales donde se alojaron primero, en número modesto, e ingresaron —con otros tipos, que hicieron su propia migración precipitada: los relativos a derechos autorales y preservación del ambiente— al Código Penal. Son uno de los “parches” más recientes en ese cuerpo normativo, ahora desgarrado, con extravagancia, en dos ordenamientos unidos —como los hermanos siameses— por muchas partes comunes y separados por no pocas diferentes. Hasta se crearon organismos especializados para lanzarse sobre los delinquentes electorales: una fiscalía, cuyo nacimiento fue parto de los montes. Y mejor que así fuera: la nueva era no se abriría entre rejas, sino entre urnas, con lucha política, progreso cultural, exigencia ciudadana. Por ese camino vamos.

* * *

Hace años —quién sabe cuántos—, mientras cursaba la carrera de derecho, tuve noticia de una compañera de Facultad, perteneciente a una generación posterior a la mía, que acumulaba dieces en sus exámenes. De esta manera se iniciaba la carrera académica y profesional de Olga Islas de González Mariscal, que pasó de ser una de las alumnas más brillantes de la Facultad de Derecho a ser una de sus más prestigiadas catedráticas. Hoy, doña Olga —la autora de este libro— figura en la vanguardia del derecho penal, con una amplia obra de grandes méritos, original y fértil, que le ha permitido formar lo que pocos logran y tener lo que sólo unos cuantos tienen: formar una escuela de pensamiento en su disciplina y tener discípulos que sigan y propalen sus ideas.

Olga Islas culminó sus estudios profesionales con una tesis brillante sobre el *Delito de revelación de secretos*, asesorada por el doctor Celestino Porte Petit —nuestro maestro común— y prologada por don Luis Jiménez de Asúa, nada menos. Eran los años en que Jiménez

de Asúa extendía su magisterio sobre el penalismo de los países iberoamericanos, entre ellos México, donde contaba con infinidad de discípulos que habían asistido a su cátedra en España, antes del exilio, y lo siguieron más tarde, a través de su copiosa bibliografía.

Doña Olga continuó su formación académica en la Facultad de Derecho, donde cursó la especialidad, la maestría y el doctorado, siempre con excelencia. Culminó sus estudios de posgrado con una tesis espléndida y un examen doctoral de calidad extraordinaria. Aquella se convertiría en la primera edición (México, Trillas, 1982) de una de sus obras más completas y notables: el *Análisis lógico de los delitos contra la vida*, que ha alcanzado cuatro ediciones, la última de ellas correspondiente a la etapa de su desempeño como investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (Trillas-UNAM, México, 1998). Al cabo de su examen doctoral, el jurado le otorgó la más alta distinción: mención *Magna cum laudae*. Por supuesto, la merecía.

De ese tiempo data la incursión de Olga Islas en la lógica matemática, una tarea que no abandonaría y que la conduciría a elaborar un método propio para el estudio del derecho penal. Alguna vez me asomé a sus tareas iniciales, emprendidas conjuntamente con el culto penalista Elpidio Ramírez, en el Centro de Cálculo Electrónico de la Universidad Nacional, y desarrolladas bajo la asesoría del doctor Lian Karp. Los resultados, enriquecidos por el tiempo, el talento y el esfuerzo, han sido excelentes. Primero hubo resistencia en el medio académico. Pareció que se trataba de sustituir la reflexión por el trabajo helado de las computadoras; algo así como urdir una máquina de resolver asuntos judiciales: se colocaría el litigio en un extremo de la banda, y aparecería la solución en el otro. Nada más pueril e inexacto. Así se vería más tarde.

El método adoptado por Olga Islas es una alternativa analítica, crítica y expositiva de enorme interés y rigor científico. Aceptado lo que antes se rechazaba, comprendido lo que antes no se entendía, ganó la atención de numerosos penalistas, entre los jóvenes y entre los maduros —citemos, sólo por ejemplo, a Gustavo Malo Camacho y a Rafael Márquez Piñero— y se convirtió en tema natural y frecuentado por los profesores de la materia, en la Universidad Nacio-

nal y en muchas otras de la república. Las características de este método constan en varias obras de la maestra: una, la ya citada sobre delitos contra la vida; otra, la que el lector tiene en sus manos; otra más, la *Lógica del tipo en el derecho penal*, del que es coautora (México, Jurídica Mexicana, 1997).

A los trabajos que ya he mencionado es preciso agregar muchos más, que la autora ha producido a lo largo de lustros dedicados a la reflexión inteligente y cuidadosa. En materia penal sustantiva, figuran asimismo el *Manual de delitos contra la salud* (en coautoría, 2a. ed., México, Procuraduría General de la República, 1987) y el *Manual de delitos federales cometidos imprudencialmente con motivo del tránsito terrestre de vehículos* (en coautoría, México, Procuraduría General de la República, 1987); y en materia procesal, *El sistema procesal penal en la Constitución*, en coautoría con Elpidio Ramírez (México, Porrúa, 1979), que plantea una versión estricta y sugerente sobre este asunto y aporta conclusiones diversas, en algunos puntos, de las que suele manejar la doctrina procesal penal en boga.

No sería posible citar en una presentación de estas características todos los artículos que ha publicado en buen número de revistas. En la mayoría de los casos ha difundido el conocimiento del modelo lógico matemático, aplicado al estudio de diversas hipótesis típicas; en otros se ha ocupado de temas penales generales, proyectos legislativos, asuntos del Ministerio Público, prisión preventiva, ejecución de sanciones, garantías constitucionales, legalidad y derechos humanos, menores infractores, etcétera.

Dije que de alumna brillante había pasado a catedrática distinguida de nuestra Facultad de Derecho. En ésta ha profesado la cátedra de su materia, en diversos cursos: tanto el derecho penal —partes general y especial— en la licenciatura, como explicaciones monográficas en la División de Estudios Superiores, hoy de Posgrado: culpabilidad y tipo y tipicidad. Igualmente, la doctora Olga Islas ha sido —y es— catedrática en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), una ilustre institución mexicana fundada en 1976, alguna vez lamentablemente suprimida y hoy renacida y activa en su sede de Tlalpan.

La docencia de nuestra admirada maestra se ha extendido, pues, durante más de tres décadas, desde 1963 hasta este mismo año 2000, una legión de alumnos —hoy abogados, juzgadores, agentes del Ministerio Público, catedráticos, investigadores— ha recibido su enseñanza. Y actualmente es investigadora titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM —para satisfacción de sus colegas, entre los que me cuento—, donde ha continuado ejerciendo la reflexión y la cátedra. De esta etapa —un lustro: 1995-2000— proviene varios trabajos; por ejemplo, este libro sobre *Derecho penal electoral*.

Agreguemos a todo esto su dedicación a otras tareas académicas, tanto en la Facultad como en el Instituto Nacional de Ciencias Penales y en otras instituciones: ha sido miembro de la Junta de Gobierno y del Consejo Académico del INACIPE, y del Consejo Interno de la División de Posgrado de la Facultad de Derecho, y directora de varias publicaciones periódicas: *Revista Mexicana de Derecho Penal*, *Derecho Penal Contemporáneo*, *Criminalia* y *Revista Mexicana de Justicia*, así como subdirectora de la *Revista de la Facultad de Derecho*. También ha tenido frecuente y destacada participación en seminarios, congresos, coloquios, conferencias, encuentros profesionales y académicos diversos.

Esta actividad académica ejemplar justifica que doña Olga Islas haya sido ingresado en 1967 a la Academia Mexicana de Ciencias Penales; fue la primera mujer en este claustro fundado sesenta años atrás por una generación de penalistas ameritados, que entonces representaban la línea adelantada en los estudios de su disciplina. El voto favorable de sus colegas designó a la doctora vicepresidenta de la Academia, primero, y presidenta, más tarde. Desempeñó este cargo entre 1989 y 1997: una década de progreso y prestigio para la más relevante corporación de los penalistas mexicanos.

La tarea académica no agota el quehacer de la doctora Olga Islas de González Mariscal. Su trabajo rebasa los muros de las facultades, los institutos y las revistas científicas. Por fortuna, ha salido al mar abierto de la experiencia profesional en uno de sus espacios más importantes y benéficos, si se trata de mujeres u hombres de bien que aplican lo que son y lo que saben al beneficio de sus semejantes: el servicio público. Es el caso. Cuando un funcionario ha hecho apor-

taciones muy significativas y sostenidas a este género de tareas, se dice que constituye “una institución” en el campo al que ha dedicado largos años de su vida. Hoy se puede decir, sin vacilación ni reserva, que Olga Islas es una institución en la procuración de justicia en México, un campo minado, difícil, donde muchos prestigios naufragan, pero otros se elevan. Esto último ha ocurrido con la académica transformada en funcionaria. Su paso por la administración pública se ha visto rodeado por el respeto, la simpatía y la admiración de quienes la han conocido, de cerca o de lejos, y han sabido de su esmero, honradez y profesionalismo.

En 1962 ingresó Olga Islas a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal —que entonces lo era, también, de los extintos Territorios Federales—, como agente del Ministerio Público auxiliar del procurador. En ese momento estaba iniciando una ardua carrera al servicio de México. Esto también me consta: fuimos compañeros de trabajo, en varias etapas. Andando los años, sería coordinadora de Auxiliares del Procurador en la misma dependencia, y tiempo más tarde, directora general en la Procuraduría General de la República, donde se desempeñó con esa designación en la delicada, relevante y batalladora Dirección General de Procedimientos Penales. Luego fue directora general de Delegaciones de la misma Procuraduría, coordinadora de Auxiliares del Procurador y subprocuradora en la General de Justicia del Distrito Federal, y finalmente, subprocuradora en la General de la República (1994). Añadiré que es integrante del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Muchos años, pues, de servicio al país y a la justicia, con probidad y competencia, sin descanso y sin estrépito.

Tanto en anteriores momentos como en su etapa de investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la doctora Olga Islas ha intervenido en la elaboración de proyectos legislativos. Esto le ha brindado la oportunidad de revisar el conjunto de la disciplina para trasladar sus enseñanzas a los textos normativos. El derecho es, finalmente, una ordenación de las relaciones sociales, y en tal sentido desemboca, por fuerza, en fórmulas de conducta. De ahí la enorme importancia de contar con el arsenal de la ciencia jurídica y aplicarlo a los hechos de la existencia, como éstos son de veras, no

sólo como se proponen o imaginan, siempre de manera hipotética. La desconexión entre la ciencia y la práctica milita en contra de ambas: aquella se vuelve quimérica, irreal y en cierto modo inútil; ésta, se despoja de sus mejores posibilidades y se consume en un pragmatismo inmediatista, que llega a ser insuficiente e intrascendente.

Doña Olga Islas me benefició con sus orientaciones cuando redacté los proyectos de códigos penal —inicialmente, con la colaboración de Gustavo Malo Camacho— y de procedimientos penales —con las aportaciones valiosas de Victoria Adato Green, otra gran jurista y funcionaria— del estado de Morelos. Más tarde, pude colaborar con ella en la formulación de proyectos de código penal para el estado de Tabasco —que se convertiría en derecho positivo a partir de 1997—, Quintana Roo, Durango y el Distrito Federal. Todos ellos son buen producto de la experiencia y el conocimiento de la doctora Islas de González Mariscal.

Hasta aquí las credenciales de la autora de esta obra, expuestas de manera sintética. Difícilmente las habría mejores.

* * *

El asunto electoral se solía tratar en exposiciones sobre derecho constitucional, sin perjuicio, por supuesto, de trabajos monográficos de mayor o menor extensión y profundidad, además de comentarios a las leyes vigentes y compilaciones de ordenamientos. En los últimos años ha surgido un interés más concentrado y orientador, animado por lo que llamamos la transición democrática, que mencioné en la primera parte de esta presentación, y específicamente por la creación de nuevos organismos electorales que llegaron a relevar la estructura y las funciones de los órganos tradicionales, como lo fue la Comisión Federal Electoral, muchos años presidida por el secretario de Gobernación y conformada por representantes de las Cámaras federales y de los partidos nacionales registrados. En la relación de los relevos figuran también esas mismas Cámaras, en lo que toca a su antigua misión calificadora de las elecciones, que dejó de ser política y se convirtió en jurisdiccional.

Estos cambios —impulsados por poderosas corrientes sociales, no apenas por la decisión mesiánica de algunos individuos— han creado la circunstancia para que florezca el tratamiento jurídico sistemático de esta materia, más allá de las acostumbradas glosas y de los frecuentes comentarios en torno a normas y procedimientos relativamente sencillos, que se han vuelto complejos. No puedo mencionar ahora —ni sería la persona adecuada para intentarlo— todos los trabajos sobre esta materia, tanto libros como artículos en publicaciones jurídicas periódicas, tanto de alcance general como de carácter especializado, que es el caso de *Justicia Electoral*, revista del flamante Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, en relación con la obra a la que sirve este prólogo, es preciso recordar el libro *Derecho electoral*, de Francisco Berlín Valenzuela, y las monografías referentes a las expresiones procesal y penal de esa rama, que debemos, en el caso de la primera, a Flavio Galván Rivera, *Derecho procesal electoral mexicano*, y de la segunda, a René González de la Vega, *Derecho penal electoral*, y a Jorge Reyes Tayabas, *Leyes, jurisdicción y análisis de tipos penales respecto de delitos electorales federales y en materia de registro nacional de ciudadanos*. A ello se añaden los comentarios y notas que algunos autores dedican a los tipos penales relacionados con la materia electoral. Es el caso —frecuentemente citado en este libro— de Marco Antonio Díaz de León, en su obra *Código Penal Federal con comentarios*.

La naciente bibliografía mexicana sobre la materia se engalana con la obra de Olga Islas de González Mariscal, que la autora denomina con un título descriptivo de lo que es y pretende: *Análisis lógico semántico de los tipos en materia electoral y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos*. No se designó al libro como derecho penal electoral, a pesar de que constituye una verdadera monografía de esta materia, quizás porque no incluye historia, reflexiones de derecho comparado y otros elementos que serían parte natural de los aparejos de un derecho penal electoral. Sin embargo, lo que sí incluye es abundante, relevante y suficiente para que la obra merezca ese título más amplio y acostumbrado.

Empero, no me corresponde rebautizar la obra. Dejo su título como lo prefirió doña Olga y advierto a los lectores que bajo ese epígrafe estricto hallarán, sin embargo, todo lo que necesitan para estar al tanto del régimen penal electoral correspondiente a la Federación, y de una colindancia que no es precisamente penal electoral, aunque se despliegue en el orden de la ciudadanía, y por lo tanto, en el espacio de los asuntos políticos de la República: el Registro de Ciudadanos, vieja institución que en México es novísima.

La obra comienza con unas indispensables consideraciones generales, que revisan, en forma apretada e ilustrativa, la más reciente presentación de los respectivos tipos penales y ofrecen —bajo el rubro de “marco teórico”— un panorama del método que seguirá la autora para examinarlos. Se trata, como antes mencioné, del inherente al modelo lógico del derecho penal. Si éste gobierna toda la obra, fue conveniente que la autora estableciera sus lineamientos fundamentales, para que se entienda el orden seguido, en la forma esencial y rigurosa que caracteriza esta forma de analizar los tipos penales.

Las reformas de 1996 son el punto de llegada del nuevo sistema punitivo electoral. Un punto de llegada que no es necesariamente el último, porque, como dije, navegamos en pleno reformismo penal, que provoca constantes cambios legislativos, al calor de las necesidades, pero también de otro género de inquietudes, flor de un día. Aquéllas dejaron de lado la época de “reducida tipificación” —dice la autora— y establecieron una frondosa descripción de tipos, precedida por la definición de personajes de esta escena: todas las personas, en alguna ocasión, pero con mayor frecuencia actores calificados: servidores públicos, funcionarios electorales o partidistas, ministros de cultos, candidatos y representantes populares electos.

En los procesos de reforma que culminan con las fórmulas de 1996 campean algunas ideas determinantes, que anticipé en la primera parte de este prólogo. Una de ellas es abarcar, bajo la amenaza punitiva, el mayor número posible de conductas ilícitas que pudieran presentarse en la jornada electoral o en actos previos y preparatorios o posteriores y derivados de aquélla. Acaso el porvenir permita depurar el catálogo y reducir la amenaza penal a un ámbito más reducido. En este sentido operará, quizás, el desarrollo de la cultura democrática.

tica y una noción más rigurosa y puntual sobre lo que es —o debiera ser— el control social punitivo. Por ahora, es elevado el número de hechos punibles. A la reforma de 1996 hay que acreditar, con todo, mayor precisión en la elaboración de los tipos penales, que antes —colmados de ambigüedades o generalidades— presentaban mayores riesgos para los fines de seguridad jurídica y justicia.

Otra idea dominante ha sido la severidad punitiva. Se suprimen las penas alternativas. Aumenta el tiempo de privación de libertad. Se eleva la cuantía de la multa. Se sustituye la suspensión de derechos por la inhabilitación. Y en esta misma línea de rigor punitivo —que es terror hipotético; en la realidad las cosas pueden marchar por su cuenta— se excluye en algunos casos la posibilidad de obtener libertad provisional: así, cuando el servidor público desvía fondos, bienes o servicios a su cargo para apoyar a un partido político o a un candidato, “sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder por el delito de peculado” (artículo 407, fracción III), advertencia que conduce a un concurso y acaso a una violación del principio *ne bis in idem*; y cuando se trata de quienes acuerdan o preparan, en los términos de la fracción I del artículo 13 del Código Penal, la realización de cualquiera de los delitos previstos en el capítulo que contiene los delitos electorales, norma que remite a una de las hipótesis menos claras y más resbaladizas de la participación delictuosa, y que por ello puede desembocar en persecuciones arbitrarias y sanciones injustas.

Por lo demás, la obsesión por elevar las penas forma parte del “síndrome penal” que hoy nos aqueja. A falta de otros medios sociales de control, o por la ineficacia de los existentes, se recurre a la tipificación penal de un número creciente de conductas ilícitas. Y en ausencia de un sistema persecutorio eficiente, que reduzca las voluminosas cifras de impunidad, se opta por elevar las penas, cada vez más, como si las normas penales —que ciertamente tienen un papel en la prevención general del delito— pudieran por sí solas exorcizar a la sociedad y contener la criminalidad.

En la formulación de los tipos penales ya aparecen, como es natural, algunas de las preocupaciones más recientes del sistema electoral, que van más allá de la violación grosera del voto, la violencia

sobre el ciudadano elector, la sustracción de urnas o la falsificación de los documentos electorales. Ahora también interesa que la voluntad de los ciudadanos y la limpieza de las funciones públicas no se alteren con el empleo de recursos de procedencia ilícita, o bien lícita, pero asignados a otro destino, de carácter público, o con el uso de mensajes o comunicaciones que pudieran desviar el rumbo de la elección o engañar acerca de sus resultados. En otros términos, llegan a la primera línea de las preocupaciones, y por ende ingresan al espacio del derecho penal, los graves problemas del financiamiento y la comunicación social.

El libro aborda diez preceptos del Código Penal (artículos 403 a 412). En sus diversas fracciones presentan cincuenta y seis hipótesis de delitos dolosos —no hay lugar, en estos casos, para delitos culposos: se hallan fuera del marco de *numerus clausus* que acoge el Código Penal— consumados. Hay, además —conforme al análisis que hace la autora—, treinta y tres hipótesis de tentativa. En todos los supuestos, una vez conocida la norma incriminadora, el examen se practica bajo el orden riguroso de los subconjuntos y elementos del tipo penal, a saber: deber jurídico penal, bien jurídico, sujeto activo (con referencia a voluntabilidad, imputabilidad, calidad específica y pluralidad específica, en sus casos), sujeto pasivo (calidad específica y pluralidad específica, de ser pertinente), objeto material, hecho (voluntad dolosa, actividad o inactividad, según proceda, resultado material, medios y referencias temporal, espacial y de ocasión, si se requieren), lesión (en delito consumado) o puesta en peligro (en la tentativa).

El derecho de la democracia es un derecho de valores democráticos, que se incorporan expresamente en la Constitución o se deducen del sistema constitucional en su conjunto. Esto impregna, por supuesto, todas las vertientes del orden jurídico. He ahí la gran referencia axiológica de las disposiciones: regla de construcción, interpretación, aplicación y ejecución. La doctrina jurídica ha examinado este asunto. Lo hizo, por lo que toca al derecho electoral, el magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral J. Jesús Orozco Henríquez, en una obra colectiva —que tuvo el privilegio de coordinar— sobre los valores en el sistema jurídico mexicano, publicada

por el Fondo de Cultura Económica, en la que también participó la doctora Olga Islas con un ilustrativo artículo en torno a los valores en el derecho penal. Orozco enuncia los valores y principios tutelados por el régimen democrático-electoral mexicano: libre e igual participación; sufragio universal, libre, secreto y directo; pluralismo político; sistema electoral representativo; seguridad jurídica y paz social.

Como dije, todo ello se traslada al derecho penal, reducto nuclear y enérgico de los bienes jurídicos más importantes. Es aquí donde esos bienes hallan su más severa defensa, que ciertamente no se extiende a todas las conductas ilícitas, como se haría en un régimen tiránico, sino sólo a las que implican la más grave afectación o el mayor riesgo para los encumbrados bienes sujetos a tutela. En el Código Penal, los delitos debieran aparecer bajo el epígrafe de los bienes que tutelan y en la gradación que convenga a éstos: del mayor al menor. Ello daría cuenta de un buen orden expositivo, que acreditase la idea ética y política que preside el ordenamiento. La doctora Islas se ha esmerado en que así sea, cuando ha tenido a su cargo la preparación de proyectos penales. Otra cosa sucede en nuestro Código, y también, por supuesto, en la presentación en escena de los tipos relacionados con la materia electoral.

En el Código Penal Federal —como observa y critica la autora— los tipos se clasifican en función de los sujetos activos, no en atención de los bienes jurídicos, como sería pertinente. En la especie, esta manera de entender las cosas repercute seriamente sobre las consecuencias punitivas. Dejo la palabra a doña Olga para exponer los desaciertos que se siguen de esa técnica; sus expresiones podrían aplicarse, desde luego, a buena parte de los códigos sustantivos del país, que no se caracterizan precisamente por su acierto en el tratamiento de las sanciones a la luz de los bienes tutelados por la vía penal:

La punibilidad —dice la autora— tiene como función la protección de bienes a través de la prevención general; por tal razón, la punibilidad depende del valor del bien tutelado en el tipo penal. Ante esta situación, el legislador, al establecer la punibilidad, debe tener bien claro el bien o los bienes que pretende proteger en el tipo penal. En el caso del Título Vigésimocuarto (del Libro Segundo del Código Penal), el legislador no consideró los bienes jurídicos,

sino atendió, como punto central, a los sujetos activos; por ello, las puni-
bilities son arbitrarias. Parificó todas las conductas reguladas en las diver-
sas fracciones contenidas en un artículo; en otras palabras, hizo tabla rasa de
todas las conductas, sin tomar en cuenta la gravedad de cada una en función
del valor de los bienes jurídicos.

En el análisis de los tipos, la autora menciona los bienes jurídicos
tutelados. No destaca alguno de carácter genérico, que atravesase el
conjunto de la regulación —como lo hacen, por ejemplo, Reyes
Tayabas, quien considera que ese bien general es la “adecuada fun-
ción electoral federal”, o Patiño Camarena, que se refiere al “debido
respeto de las instituciones republicanas y democráticas”—, sino
entiende que en cada caso, o en conjuntos de casos, vienen a cuentas
ciertos bienes específicos.

No me corresponde enumerar todos los bienes protegidos por los
numerosos tipos penales de materia electoral, que constituyen un
extenso elenco. Mencionaré sólo algunos que la autora señala —en
el orden en que figuran los tipos penales—, para mostrar el dilatado
horizonte que cubre esta regulación: autenticidad del sufragio, lim-
pieza electoral, libertad de sufragar, expedito y puntual traslado y
entrega de los paquetes y documentación electoral, ejercicio del su-
fragio, inviolabilidad del secreto del voto, veracidad de los resulta-
dos electorales, disponibilidad, integridad y veracidad de los docu-
mentos electorales, libertad para determinarse en cuanto al sentido
del voto, incorruptibilidad del voto, normal desarrollo de la jornada
electoral, patrimonio del Instituto Federal Electoral, neutralidad de
los ministros de cultos religiosos, adecuada función electoral, debi-
do uso de los documentos del Registro Federal de Electores, veraci-
dad y exactitud de los resultados electorales, normal funcionamien-
to en tiempo y lugar de las casillas electorales, etcétera.

También es pertinente destacar los puntos de vista de la autora
acerca de los sujetos activo y pasivo de los delitos electorales. El
tratamiento de aquél se contrae al autor material. Doña Olga consi-
dera que las diversas fracciones del artículo 13 del Código Penal
—que enuncian otras formas de autoría y participación delictuosa,
conforme a la legislación, la jurisprudencia y la doctrina prevale-
cientes en México— en realidad “encierran tipos penales autóno-

mos y no meras extensiones legales fundamentadoras del tradicional conjunto de figuras conocidas como autoría mediata, autoría intelectual y complicidad”. Este punto de vista, que tiene implicaciones apreciables, en el doble ámbito sustantivo —para efectos de tipificación y punición— y adjetivo —para fines de averiguación, consignación, procesamiento y sentencia— se ha concretado en el vigente Código Penal de Tabasco.

En cuanto al sujeto pasivo, “titular del bien jurídico protegido en el tipo”, y por lo tanto elemento de éste “en el que se singulariza la ofensa inferida a la sociedad”, la autora sostiene una opinión muy interesante: “la materia electoral es propia del pueblo soberano y no de la sociedad. Por esta razón, el pueblo soberano juega el papel de sujeto pasivo en todos los tipos penales que describen conductas lesivas de bienes jurídicos inherentes a la soberanía”. Esta conclusión se sustenta —en el concepto de la doctora Olga Islas— en los artículos 39 y 40 de la Constitución, relativos a soberanía y organización política; y 35, fracciones I y II, y 36, fracción III, de la propia ley fundamental, referentes a prerrogativas y deberes del ciudadano.

Cuando la profesora Islas examina el concepto de “pueblo”, cuatro veces mencionado en el artículo 39, observa que la primera, la segunda y la cuarta referencias que hace este precepto aluden al “pueblo soberano”, en tanto la tercera se dirige al “pueblo beneficiario”, que “es, lisa y llanamente, la sociedad”. Aquél, el soberano, es el sujeto pasivo de los delitos electorales, sin perjuicio de que en algunos casos —los menos— también lo sean otros sujetos jurídicos, como los ciudadanos, los votantes, el conjunto de éstos, los candidatos, los partidos o el Instituto Federal Electoral. De esta suerte, la soberanía y el pueblo —el pueblo soberano, subraya la autora— son el telón de fondo del régimen penal, como lo son del sistema electoral en su conjunto.

Señalé que la autora analiza también las hipótesis de tentativa, menos numerosas que las de delito consumado. En algunos proyectos de codificación penal se ha querido introducir el sistema de *numerus clausus* para el régimen de la tentativa, no sólo para el de la culpa. Esto no ha prosperado. Consecuentemente, la posibilidad de tentativa debe extraerse del concepto mismo de ésta y de la naturale-

za de los hechos punibles. Las conclusiones a las que aquí se llegue tienen evidente trascendencia práctica.

Dejo aquí mis comentarios, para franquear la puerta que conduce a una obra espléndida de una autora prominente. La extensión de mis notas es producto natural de diversos factores. Uno, el afecto que profeso a mi amiga; otro, el respeto que tengo por la jurista, investigadora, catedrática, funcionaria; uno más, la admiración que debo a quien ha puesto su vida al servicio de la justicia y de la Universidad —la Universidad Nacional Autónoma de México— con limpieza y constancia ejemplar.