

## EL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO POR LOS DELITOS ELECTORALES

Javier PATIÑO CAMARENA\*

*SUMARIO: I. Consideraciones de carácter general en torno al proceso electoral federal: la responsabilidad del IFE, del TEPJF y de la FEPADE. II. Evolución de la regulación jurídica de los delitos electorales. III. Origen de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. IV. Organización y funcionamiento de la FEPADE. V. Bases estructurales del título vigésimo cuarto del Código Penal Federal relativo a los delitos electorales.*

### I. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL EN TORNO AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL: LA RESPONSABILIDAD DEL IFE, DEL TEPJF Y DE LA FEPADE

Para desarrollar el tema que me he propuesto procuraré destacar, en primer término, el papel que le corresponde desempeñar, en el proceso electoral federal, a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, y, consecuentemente, la importancia, relevancia y trascendencia que tienen las funciones de procuración de justicia en materia electoral penal; a continuación procuraré explicitar la estructura y contenido del título vigésimo cuarto del Código Penal en materia de delitos electorales, y finalmente formularé diversas consideraciones en torno al bien jurídico tutelado por cada uno de los delitos electorales en lo particular, y por el título vigésimo cuarto del Código Penal Federal en lo general.

Por lo que hace al punto relativo al papel que juega en el proceso electoral federal la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales federales y la importancia que tienen las funciones de procu-

\* Fiscal especial para la atención de los delitos electorales de la Procuraduría General de la República.

ración de justicia en esta materia, encuentro oportuno formular las siguientes consideraciones:

El año de 1997 vino a significarse, entre otros motivos, por ser año de elecciones federales, evento que no se agota en un solo acto, ni en un solo momento, sino que conforma todo un proceso, y en relación con el cual cabe formular las siguientes precisiones:

*Primera.* En cuanto al tiempo: el proceso electoral federal se proyecta a lo largo de un año, ya que se inicia en el mes de noviembre del año anterior al de la elección con la integración de los órganos electorales y concluye con la integración de los órganos de representación política; entre los momentos más relevantes de ese proceso figuran el registro de candidatos, las campañas electorales, la jornada comicial estelar del 6 de julio, los cómputos electorales, la calificación de las elecciones, y finalmente la integración de los órganos de representación política.

*Segunda.* En cuanto al cuerpo social, el proceso electoral federal de 1997 tuvo un padrón de alrededor de 53 millones de ciudadanos, y en la organización de las elecciones intervinieron un millón de ciudadanos si tan sólo se considera a los funcionarios electorales del servicio profesional electoral y a los funcionarios electorales de las 104 mil casillas que se instalaron, ya que para integrar cada una se deben nombrar a siete personas, cifra que puede llegar hasta dos millones y medio, si se considera que la ley le confiere a cada uno de los ocho partidos políticos contendientes la posibilidad de acreditar dos representantes en cada una de las 104 mil casillas que se establecieron.

*Tercera.* En cuanto al territorio, el proceso electoral federal comprendió a toda la República y tuvo la particularidad de que en seis estados se realizaron elecciones locales paralelas para gobernador y diputados locales e integrantes de los ayuntamientos, como fue el caso de Colima, Campeche, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora, y el hecho inédito de que en el Distrito Federal se eligió por vez primera a través del voto libre, directo y secreto al jefe de gobierno de esta entidad federativa.

De manera esquemática se puede decir que en el proceso electoral federal reviste particular importancia la actividad de tres organismos: el Instituto Federal Electoral, organismo público autónomo; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales Federales de la Procuraduría General de la República.

Por lo que hace al primero de ellos, cabe señalar que en los términos de lo dispuesto por la Constitución y la ley reglamentaria, el Instituto Federal Electoral es el organismo responsable de la preparación y organización del proceso electoral federal.

Dicho Instituto cuenta con una estructura vertical que comprende tanto juntas y consejos en los 300 distritos electorales federales, como en las 32 entidades federativas, así como con un Consejo General, que es el órgano de mayor peso, rango y jerarquía en todo cuanto se relaciona con la organización del proceso electoral federal. Dicho Consejo se integra con un consejero presidente y ocho consejeros electorales que cuentan con voz y voto. También forman parte de dicho Consejo los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo, todos los cuales tienen voz, pero no voto; consecuentemente el centro de gravedad en el proceso de toma de decisiones recae en los consejeros electorales y en el consejero presidente, por ser éstos los únicos que cuentan con derecho a voto.

Tanto el Consejo General como los demás órganos del Instituto se deben orientar y conducir por los principios de legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad e independencia, precisados por el artículo 41 constitucional y en torno a los cuales cabe formular las siguientes consideraciones:

El principio de legalidad significa que todo acto de autoridad debe estar fundado en la ley, y por lo mismo, dicho principio debe ser entendido como la irrenunciable y cabal aplicación de la ley, sin defraudar su espíritu, sin torturar su letra y sin simular cumplirla.

El principio de certeza debe ser entendido como el deber de los funcionarios electorales de conducirse en forma institucional, sin ocultamientos ni dobles procederes.

El principio de objetividad significa que el proceso electoral se debe ajustar en todas sus fases a la realidad tangible, de modo que no se altere por algún criterio personal y que sea demostrable por las actuaciones y constancias que se realicen y se produzcan durante su desarrollo.

El principio de imparcialidad significa que los funcionarios electorales deben actuar sin intereses sectarios o partidistas, preservando el funcionamiento de las instituciones democráticas y republicanas.

El principio de independencia debe ser entendido como el deber que tienen tanto los funcionarios electorales, como las demás autoridades, los

partidos políticos y los ciudadanos en general, de respetar en toda ocasión y momento la autonomía que el artículo 41 de la Constitución le confiere al Instituto Federal Electoral.

Por lo que hace al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cabe señalar que en los términos de lo dispuesto por el artículo 99 constitucional este Tribunal viene a significarse como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en todo cuanto concierne a los recursos y juicios que planteen los partidos políticos en relación con los actos y resoluciones de los órganos superiores del IFE, con la única salvedad precisada en la fracción II del artículo 105 constitucional en lo concerniente al control de la constitucionalidad de las leyes electorales, responsabilidad que le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal cuenta con una Sala Superior que tiene una existencia permanente, la cual se integra con siete magistrados, y con cinco salas regionales que sólo se integran durante el año del proceso electoral y las cuales se conforman con tres magistrados cada una de ellas; dichas salas se localizan en las ciudades sedes de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales, que son: de la circunscripción I, la de Guadalajara; de la II, la de Monterrey; de la III, la de Jalapa; de la IV, la del Distrito Federal, y de la V, la de Toluca. En los dos años que median entre un proceso electoral y otro, las salas regionales entran en receso.

Por lo que hace a la FEPADE, se puede decir que ésta viene a significarse por ser el órgano especializado de la Procuraduría General de la República responsable de promover la pronta, expedita y debida, en forma institucionalizada, profesional y especializada, procuración de justicia en lo relativo a los delitos electorales federales contenidos en el título vigésimo cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal.

Las bases originales de esta estructura se delinearon a través de la reforma constitucional y legal que en materia electoral tuvo lugar en 1990, ya que en ese año se precisaron los principios organizativos del Instituto y del Tribunal y se adicionó al Código Penal Federal el título relativo a los delitos electorales lo que determinó la creación ulterior de la FEPADE. Dichas bases se han venido precisando a través de las reformas constitucionales y legales que sobre la materia han tenido lugar en los años de 1991, 1993, 1994 y 1997.

## II. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS DELITOS ELECTORALES

Al efecto de que se pueda apreciar de mejor manera la responsabilidad que se le ha confiado a la FEPADE, encuentro oportuno referir tanto las razones que determinaron la configuración de los delitos electorales, como las que determinaron la creación de una fiscalía especializada en la materia.

Con este fin cabe formular, en primer término, una reflexión panorámica en torno a la regulación de los delitos electorales en el derecho positivo mexicano.

En nuestro medio se pueden apreciar cinco periodos en la regulación de los delitos electorales, siendo éstos los siguientes:

1. El primer periodo comprendió desde la promulgación de la Constitución de Apatzingán de 1814 hasta el año de 1871 con la promulgación del Código Penal de Martínez de Castro. Durante este periodo las disposiciones en materia electoral regularon tanto las faltas administrativas como los delitos electorales.

2. El segundo periodo comprende desde la promulgación del Código de Martínez de Castro de 1871 hasta la promulgación de la Constitución de 1917, y se singularizó porque en las leyes electorales regularan las faltas administrativas, en tanto que en el Código Penal se configuró un capítulo especial para los delitos electorales.

3. El tercer periodo se proyecta desde la promulgación de la Constitución de 1917 y de la Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, hasta la entrada en vigor del Código de Almaraz el 15 de diciembre de 1929, periodo durante el cual coexistieron y tuvieron plena vigencia el capítulo de delitos electorales del Código Penal de 1871, y el catálogo de delitos electorales contenido en el capítulo XI del ordenamiento legal electoral invocado.

4. El cuarto periodo se inició con la promulgación del Código de Almaraz en 1929 y se extiende hasta 1989. Durante este periodo se resolvió que las leyes electorales regularan tanto las faltas administrativas como los delitos electorales.

5. El quinto periodo se inició con la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Reforma al Código Penal de agosto de 1990, y se caracteriza porque vuelve a desvincular

las faltas administrativas de los delitos electorales, para regular las primeras en la legislación electoral y los segundos en el Código Penal.<sup>1</sup>

Consecuentemente, los delitos electorales han existido a lo largo de nuestra historia constitucional, pero en el pasado reciente entre 1929-1989 fueron objeto de regulación por las leyes electorales y no fue sino hasta 1990 que se adicionó un título específico sobre delitos electorales al Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

En torno a si los delitos electorales deben ser regulados por las leyes penales o por las leyes electorales, René González de la Vega considera que existen en esta materia dos tendencias: la primera se pronuncia porque se configuren dichos delitos en los códigos penales y la segunda porque se configuren en las leyes electorales, y señala que él se inclina por esta segunda posibilidad, en bien del sentido informativo e integral que debe contener un cuerpo legal.

Quien consulta una ley, busca, al aplicarla, conocer todos los aspectos, incluyendo los penales. Por ello, la existencia de las leyes penales especiales. Considera que en el Código Penal deben figurar las reglas de la parte general de aplicación universal y las figuras típicas de carácter “general” y no especializado, pues éstas carecen de sustento explicativo, y de contexto jurídico.<sup>2</sup>

Refiere que el argumento más sólido de los partidarios a la tesis codificadora radica en “salvar” a las figuras delictivas de los frecuentes cambios de la legislación electoral, dada su natural dinámica y cambiante contextura, en tanto que los partidarios de la tesis contraria, o sea, la de las leyes penales especiales, sostienen que los delitos electorales no son ajenos a esta dinámica, y al contrario, deben adecuarse a su realidad, y por ello, cambiar y ajustarse al ritmo de la legislación electoral.

Si bien los delitos electorales pueden ser objeto de atención tanto de las leyes electorales como de las penales, y se pueden formular argumentos en uno y otro sentido, en mi concepto la tipificación de los delitos electorales en las leyes penales robustece y vigoriza los propósitos preventivos inherentes a las normas penales, ya que se clarifica de mejor

1 Para mayor información en torno a la regulación de los delitos electorales en el derecho positivo Mexicano, consúltese a Barreiro Perera, Francisco Javier, “Los delitos electorales en la legislación penal mexicana”, *Justicia Electoral*, México, vol. II, núm. 3, 1993.

2 González de la Vega, René, *Derecho penal electoral*, México, Porrúa, 1991, p. 233.

manera, *urbi et orbi*, la gravedad que revisten las conductas delictivas, y ello con propósitos preventivos, pues resulta claro, dado el nivel promedio de conocimientos jurídicos de la población, que ésta entiende de mejor manera la gravedad que entraña una conducta cuando ésta es objeto de atención de la ley penal. De esta manera, se puede decir que la adición del título vigésimo cuarto del Código Penal Federal de 1990 viene a significarse por cuanto al regular en la legislación penal los delitos electorales se le explicita a los potenciales sujetos activos del delito y a la población en general, en forma por demás clara, la gravedad que entraña el incurrir en las conductas que se tipifican como delitos electorales, y ello con el propósito de que se abstengan de colocarse en dichos supuestos.

### III. ORIGEN DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES

Una vez adicionado el título vigésimo cuarto al Código Penal y con objeto de reglamentar la forma y términos en que se debía proceder en relación con las elecciones federales de 1991, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1991, el acuerdo A/031/91 del procurador general de la República, a través del cual se determinó la forma como debían actuar los servidores públicos de la institución con motivo del proceso electoral federal de 1991; con este fin se precisó, en los considerandos del referido acuerdo, que el mismo tenía por objeto evitar interpretaciones y tramitaciones carentes de unificación, que llevaran a la opinión pública a la impresión de que no se había previsto con la debida oportunidad la forma en la que el Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares debían proceder para una mayor eficacia y provecho de su intervención.

En los términos de lo dispuesto por el referido acuerdo, los agentes del Ministerio Público Federal debían recibir en el ámbito de su competencia las denuncias que se les presentaran respecto a hechos relacionados con los procesos electorales, y debían actuar con íntegra transparencia aplicando con criterio objetivo las disposiciones contenidas en el título vigésimo cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, así como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás normas relativas y aplicables al caso concreto.

El acuerdo de referencia también precisaba las diligencias que se deberían practicar para la integración de cada uno de los delitos electorales, y disponía que de todas las averiguaciones previas que practicaran los agentes del Ministerio Públicos deberían dar aviso a la Dirección General de Averiguaciones Previas.

Consecuentemente, durante el proceso electoral federal de 1991 el Ministerio Público Federal debió procurar una observancia escrupulosa de las disposiciones contenidas tanto en el título vigésimo cuarto del Código Penal Federal, como en el acuerdo al que se ha hecho referencia; sin embargo, la consulta de la memoria de labores correspondientes permite constatar que a las denuncias que se presentaron con motivo de la comisión de delitos electorales federales no se les confirió tratamiento específico alguno, toda vez que en ninguno de los apartados de dicha memoria se hace mención a averiguación previa o proceso relativo a algún delito electoral, ni en el apartado referente a “asuntos diversos”, razón por la cual se puede decir que no se dispone de información alguna que permita conocer si con motivo de dicho proceso se presentaron denuncias por la probable comisión de delitos electorales, ni los contornos esenciales que pudieron haber revestido dichas denuncias.

Esta situación, aunada a otros factores, dieron como resultado que en el Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia, suscrito el 21 de enero de 1994 por ocho partidos y sus respectivos candidatos, se planteara la necesidad de crear una fiscalía especializada para perseguir los delitos electorales.

En respuesta a estos planteamientos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral adoptó un acuerdo, mismo que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 23 de marzo de 1994, y a través del cual se precisó que la correcta aplicación del título vigésimo cuarto del Código Penal, relativo a los delitos electorales, adicionado en 1990, requería que se le confiriera una atención profesional y especializada a las denuncias que se presenten sobre delitos electorales federales, motivo por el cual, a través del acuerdo de referencia propuso que en el seno de la Procuraduría General de la República se creara la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales a la que se le debía conferir el nivel de subprocuraduría, y dotársele de plena autonomía técnica, así como de la estructura y recursos humanos y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Los términos del acuerdo traducen el propósito de crear un órgano de procuración de justicia que preservando el principio de unidad del Ministerio Público cuente con el peso, el rango, la jerarquía de una subprocuraduría y con autonomía técnica respecto de la Procuraduría General de la República, a efecto de que la misma se responsabilice de atender en forma especializada de todo cuanto concierne a los delitos electorales.

La propuesta contenida en el acuerdo de referencia fue recogida en el decreto presidencial del 19 de julio de 1994, por virtud del cual se reformaron los artículos 1o. y 6o. del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y asimismo se adicionó el artículo 6o. bis, disposiciones que fueron ratificadas y confirmadas por los ordenamientos legales vigentes.

La autonomía técnica significa que la Fiscalía está facultada para actuar, integrar y resolver las averiguaciones previas que se requieran en materia penal electoral federal, así como intervenir en los procesos legales y juicios de amparo de su competencia, procediendo con entera independencia de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República: quiere ello decir que las actuaciones de la Fiscalía no se encuentran sujetas a aprobación, revisión o corrección por parte de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República, y que esta prevención tiene por objeto garantizar la actuación independiente de la Fiscalía y evitar interferencias, presiones o influencias que puedan entorpecer sus funciones.

#### IV. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA FEPADE

En el momento presente, la Fiscalía se encuentra regulada tanto por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República como por su Reglamento y por el Manual de Organización y Procedimientos de la FEPADE, ordenamientos que fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de mayo, el 27 de agosto y el 14 de noviembre de 1996, respectivamente, y a través de los cuales se reitera, ratifica y confirma que la Fiscalía tiene el rango de subprocuraduría y cuenta con autonomía técnica para el ejercicio de sus atribuciones.

Con base en las consideraciones anteriores se puede decir que la FEPADE viene a significarse por ser la autoridad de la Procuraduría General de la República responsable de atender en forma institucionalizada, profesional y especializada las denuncias que se le presenten por la probable

comisión de delitos electorales federales. Con base en las consideraciones anteriores se puede decir que la Fiscalía no sólo es la autoridad en la materia, sino que además debe ser profesional en su desempeño y autónoma en sus decisiones.

Para el desempeño de sus funciones, la FEPADE cuenta con un fiscal que tiene el rango de subprocurador especializado, con una unidad de coordinación general, con una unidad de asesoría y con cuatro direcciones generales, que son las de Averiguaciones Previas, Control de Procesos, Jurídica y de Amparo. Cuenta asimismo con una Coordinación de Administración y con una Secretaría Técnica. Las referidas áreas se integran con agentes del Ministerio Público, titulares, adjuntos y asistentes.

En forma resumida se puede decir que le corresponde a la FEPADE, entre otras, las siguientes funciones:

- Recibir las denuncias y practicar las diligencias que sean necesarias a fin de integrar las indagatorias relacionadas con los delitos electorales federales.
- Ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables, en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Acordar, según se desprenda de cada averiguación previa, el ejercicio de la acción penal, el no ejercicio de la misma, la reserva o la incompetencia.
- En el caso de que se resuelva el ejercicio de la acción penal, presentar ante las autoridades jurisdiccionales los pliegos de consignación, los pliegos de conclusiones y, en su caso, los pedimentos de sobreseimiento que procedan.
- Interponer ante dichas autoridades los recursos de revisión, apelación, queja y reclamación que resulten pertinentes.
- Intervenir en los juicios de amparo o en cualquier otro procedimiento relacionado con las averiguaciones previas o con los procesos respectivos en trámite.

En relación con los delitos electorales federales, se debe tener presente que el combate a la impunidad es una tarea que compete a todos, razón por la cual quien tenga conocimiento de la comisión de un delito electoral debe hacerlo del conocimiento inmediato de la autoridad competente, especialmente en aquellos casos en que exista flagrancia y resulte posible

el aseguramiento del probable responsable, el cual deberá ser puesto de inmediato a disposición del agente del Ministerio Público más cercano al lugar de los hechos y al cual le corresponderá resolver la situación jurídica del detenido.

Al respecto cabe precisar que el denunciante debe señalar su propio domicilio y acudir a ratificar su denuncia cuando se le cite para ello.

Si se ostenta con alguna calidad (dirigente o representante de partido político, apoderado, etcétera) debe acompañar el documento que acredite esa personalidad.

La persona que haga una denuncia deberá acompañar a la misma los documentos, fotografías, vídeos y cualesquiera otras pruebas que tenga a su disposición y que estime útiles para acreditar los hechos a que se refiera su denuncia, y en su caso señalar los archivos o lugares donde se encuentren dichos elementos probatorios.

El denunciante también deberá proporcionar los nombres y, de ser posible, los domicilios, y cualquier otro dato que pueda servir para localizar e identificar a las personas a quienes se señale como inculpados o como testigos de los hechos.

Las denuncias relacionadas con los delitos electorales federales se pueden presentar en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales o en cualquier agencia del Ministerio Público de la Federación, ya sea en el Distrito Federal o en cualquiera de sus delegaciones en las entidades federativas, las cuales en acatamiento de lo dispuesto por la circular C/03/97 del procurador general de la República, deberán informar de ello inmediatamente a la FEPADE, y una vez hecho lo anterior practicar las diligencias que la referida Fiscalía determine, y en su oportunidad remitirle el expediente correspondiente.

Cabe precisar que en el caso de que se presente una denuncia por delitos electorales federales en alguna agencia del Ministerio Público del fuero común de algún estado o del Distrito Federal, ésta se deberá declarar incompetente y de inmediato remitirla a la FEPADE para que se le brinde la atención correspondiente.

## V. BASES ESTRUCTURALES DEL TÍTULO VIGÉSIMO CUARTO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL RELATIVO A LOS DELITOS ELECTORALES

En relación con la estructura y contenido del título del Código relativo a los delitos electorales cabe precisar, en primer término, que los delitos

electorales federales son las conductas que describe y sanciona el Código Penal Federal, que lesionan o ponen en peligro la función electoral federal y las instituciones democráticas y republicanas de representación política.

En esta materia, también se debe tener presente que el Código Penal tiene una naturaleza ambivalente, toda vez que rige para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, de manera que las conductas delictivas descritas en su título vigésimo cuarto, que comprende los artículos del 403 al 413, configuran tanto delitos electorales federales, que son los que se cometen con motivo de las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados federales y senadores, como delitos electorales del fuero común, siendo éstos los que se relacionan con la elección del jefe de gobierno y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En esta materia también cabe tener presente que el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que las leyes de los estados también deben tipificar y sancionar los delitos electorales que en cada entidad federativa se relacionen con la elección de gobernador, diputados locales y miembros de los ayuntamientos.

Ahora bien, el texto del título vigésimo cuarto del Código Penal, el cual, como ya expliqué, fue adicionado a través del decreto de Reformas publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990, con posterioridad ha sido reformado por los decretos de reforma publicados el 25 de marzo de 1994 y el 22 de noviembre de 1996. Las reformas de referencia han dado como resultado que si bien se conserva la estructura original del título, ciertas conductas que con anterioridad configuraban delitos electorales ahora han dejado de serlo; que conductas que con anterioridad no configuraban delitos electorales ahora sí los configuren, y que asimismo se hayan introducido nuevos elementos constitutivos de la descripción de los tipos delictivos electorales federales. Las reformas de referencia han dado como resultado que en el presente el título vigésimo cuarto se integre con 13 artículos que comprenden del 401 al 413.

A efecto de clarificar la estructura y contenido del texto del título vigésimo cuarto del Código Penal Federal, cabe precisar las bases estructurales del mismo, siendo éstas las siguientes:

*Primera.* Dada la singularidad de los delitos electorales, desde la versión original de 1990 el legislador convino en precisar en el artículo inicial del título vigésimo cuarto los conceptos jurídicos fundamentales relacionados con dichos delitos.

*Segunda.* Desde la versión original se decidió estructurar el capítulo relativo a los delitos electorales, teniendo como eje al sujeto activo, de manera tal que en sendos artículos se tipificaron los delitos electorales que pueden ser cometidos por cualquier persona (403 y 411), o bien por los ministros de los cultos (404), por funcionarios electorales (405), por funcionarios partidistas (406 y 412), por servidores públicos (407) y por representantes electos (408).

*Tercera.* Desde la versión original los delitos electorales se tipificaron de tal manera que sólo se sancionan cuando su comisión es dolosa.

*Cuarta.* Con objeto de desincentivar la comisión de delitos electorales se dispone que quien incurra en un delito electoral, cualquiera que éste sea y con tan sólo una excepción, se hará acreedor tanto a penas pecuniarias como a penas privativas de libertad, así como en una pena adicional configurada en el artículo 402.

Una vez formulada esta explicación de carácter general, cabe analizar con mayor detalle cada una de estas bases estructurales del título vigésimo cuarto.

### 1. *Conceptos jurídicos fundamentales en los delitos electorales*

De esta materia se ocupa el artículo 401, ya que en él, a través de la llamada interpretación auténtica, el legislador precisa qué debe entenderse, para efectos de delitos electorales, por servidores públicos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, candidatos, documentos públicos electorales y por materiales electorales.

Ello quiere decir que en todas las actuaciones relacionadas con la procuración o impartición de justicia tanto los agentes del Ministerio Público y fiscales como los jueces y magistrados deben estar en todo y por todo a estas determinaciones, y ello con independencia de que en otros ordenamientos jurídicos positivos o en la doctrina existan conceptualizaciones que se puedan estimar más acabadas, convenientes o inteligentes.

Así, por disposición del artículo 401, fracción I, del Código Penal, por servidores públicos se entiende, las personas que se encuentren dentro de lo establecido por el artículo 212 del mismo Código, donde se compren-

den quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o paraestatal, en el Congreso de la Unión o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales; también los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales de justicia estatales.

Asimismo, en el segundo párrafo de la fracción primera del artículo 401 se dispone que se entenderá también como servidores públicos a los funcionarios y empleados de la administración pública estatal y municipal.

Conforme al artículo 401, fracción II, del Código Penal son funcionarios electorales quienes integren los órganos que cumplen funciones electorales, como es el caso de los miembros del Consejo General, de los consejos electorales locales y de los consejos distritales del Instituto Federal Electoral, de los integrantes de las mesas directivas de casilla, etcétera.

Conforme al artículo 401, fracción III, del Código Penal son funcionarios partidistas los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas y sus representantes ante los órganos electorales.

Conforme al artículo 401, fracción IV, del Código Penal, son candidatos los ciudadanos registrados formalmente con esa calidad por el Instituto Federal Electoral.

De acuerdo con el artículo 401, fracción V, del Código Penal, los documentos públicos electorales son las actas de la jornada electoral, las relativas al escrutinio y cómputo de las elecciones, los paquetes electorales y expedientes de casilla, las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales, y las de los cómputos de circunscripción plurinominal y, en general, todos los documentos y actas expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral.

El artículo 401, fracción VI, del Código Penal, precisa que por materiales electorales se debe entender los elementos físicos, como urnas, canceles, módulos para la emisión del voto, marcadores de credencial, líquido indeleble, útiles de escritorio y demás equipamiento autorizado para utilizarse en las casillas electorales durante la jornada electoral.

En relación con los conceptos jurídicos fundamentales a que se ha hecho referencia, así como a todo el contenido del título vigésimo cuarto, cabe tener presente las siguientes prevenciones de carácter general:

En primer término cabe precisar que, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional en materia penal, está prohibido imponer pena alguna por simple analogía o por mayoría de razón, pero también resulta claro que las normas electorales deben ser interpretadas a efecto de precisar su alcance, disponiéndose en el artículo 3o., párrafo 2 del COFIPE, que la interpretación de las disposiciones del propio Código se debe hacer conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional.

Con relación a esta disposición, encuentro oportuno formular los siguientes comentarios:

El criterio de interpretación gramatical básicamente consiste en precisar el significado del lenguaje legal que se emplea en determinado precepto jurídico, cuando genera dudas o produce confusiones, ya sea porque alguno o algunos de los términos empleados por el legislador no se encuentran definidos dentro de su contexto normativo, o bien, porque los vocablos utilizados tienen diversos significados.

Como principios rectores del criterio de interpretación gramatical, la doctrina señala, entre otros, los siguientes:

- A términos idénticos no se les debe atribuir significados diferentes.
- A términos diferentes no se les debe atribuir el mismo significado.
- El significado de los signos lingüísticos del lenguaje legal debe ser determinado según las reglas sintácticas del lenguaje natural común.

El criterio sistemático consiste en determinar el sentido y alcance de una disposición, cuando la misma resulta contradictoria o incongruente con otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo.

Como principios rectores del criterio de interpretación sistemático, la doctrina señala, entre otros, los siguientes:

- No se debe atribuir a una disposición un significado que sea contradictorio con otras disposiciones pertenecientes al mismo sistema normativo.
- A una disposición se le debe atribuir un significado que lo haga lo más congruente posible con otras disposiciones pertenecientes al mismo contexto normativo.
- A una disposición no se le debe atribuir un significado que sea incongruente con un principio válido del derecho.

Conforme al criterio funcional, para interpretar el sentido de una disposición que genera dudas en cuanto a su aplicación, se deben tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión, que no pertenezcan a los criterios de interpretación gramatical y sistemático. El factor que tiene mayor relevancia es el de la intención o voluntad del legislador, incluyendo todos los intrincados problemas acerca de los propósitos e intereses que influyen en el derecho.

Como principios rectores del criterio de interpretación funcional, la doctrina señala, entre otros los siguientes:

- A una disposición se le debe atribuir un significado que esté de acuerdo con la intención del legislador.
- A una disposición se le debe atribuir un significado que esté de acuerdo con la finalidad que persigue la institución o sistema jurídico al que pertenece.

Ahora bien, la enunciación que hace el artículo 3o. del COFIPE de estos criterios de interpretación no implica que se tengan que aplicar en el orden en que están referidos, sino que se puede aplicar el que se estime más conveniente para precisar el sentido de la disposición en cuestión.

## 2. *El sujeto activo en los delitos electorales*

Desde la versión original del título vigésimo cuarto se resolvió tipificar a los delitos electorales atendiendo al sujeto activo de los mismos y si bien es cierto que el referido título se conforma con tan sólo trece artículos, también lo es que dada su importancia y trascendencia pueden dar lugar a la elaboración de trece libros o de trece tratados, toda vez que del estudio sistemático que se haga de los mismos se podrá apreciar que dichos artículos comprenden 186 hipótesis de conductas comisivas.

En el artículo 403, en trece fracciones, se tipifican aquellos delitos que pueden ser cometidos por cualquier persona; en el artículo 404 se tipifican los delitos electorales que pueden ser cometidos por ministros de cultos religiosos; en el artículo 405, en once fracciones se tipifican los que pueden cometer los funcionarios electorales; en el 406, con siete fracciones, se describen los delitos electorales que pueden cometer los funcionarios partidistas o los candidatos; en el 407, en cuatro fracciones, se

tipifican los delitos elegidos que pueden cometer los servidores públicos en cuanto tales; en el artículo 408 se configura el delito en que pueden incurrir quienes habiendo resultado electos como diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada y luego de ser apremiados, a tomar posesión de sus respectivos cargos; en los artículos 409 y 410 figuran los delitos que afectan directamente al Registro Nacional de Ciudadanos; en el artículo 411 se tipifican como delitos la alteración del Registro Federal de Electores, o de los listados nominales, así como la expedición ilícita de credenciales para votar, y, finalmente, en el artículo 412 se tipifica otro delito que puede ser cometido por funcionarios partidistas o por organizadores de actos de campaña que en sus actividades aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios públicos.

Cabe puntualizar que el artículo 403, en sus trece fracciones; el 405, en sus once fracciones; el 406, en sus siete fracciones; y el 407, en sus cuatro fracciones, comprenden respectivamente múltiples hipótesis que no constituyen sino diversas modalidades de comisión de un mismo delito electoral, cuya unidad subsiste aunque el sujeto activo incurra en varias de esas formas, las que el juez, al sentenciar, habrá de tomar en cuenta para fijar el monto de la sanción dentro de los respectivos márgenes de penalidad.

### *3. Los delitos electorales están configurados de tal manera que sólo se sancionan cuando su comisión es dolosa*

En relación con esta materia, cabe tener presente que en los términos de lo dispuesto por el artículo 8o. del Código Penal Federal vigente “las acciones u omisiones delictivas solamente pueden realizarse dolosa o culposamente”.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 9o., del Código Penal, “obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales”.

Con apoyo en las disposiciones a que se ha hecho referencia, se puede decir que comete un delito en forma culposa quien obra sin intención y sin la diligencia debida, causando un resultado dañoso, previsible y penado por la ley.

Al respecto, cabe precisar que los tipos penales culposos no individualizan la conducta por la finalidad sino porque en la forma en que se obtiene esa finalidad se viola un deber de cuidado, debiendo tener presente que no existe un deber de cuidado genérico, sino que a cada conducta corresponde un deber de cuidado específico.

En relación con la comisión culposa, el Código de la materia adopta, en el párrafo segundo del artículo 60, un sistema de *numerus clausus*, lo que da como resultado el que sólo se sancione la comisión culposa en relación con los delitos previstos en los artículos 150, 167, fracción V, 169, 199 bis, 289, parte segunda; 290, 291, 292, 293, 307, 323, 397 y 399, ninguno de los cuales forma parte del título relativo a los delitos electorales, razón por la cual se puede afirmar que las conductas que configuran a los delitos electorales sólo se sancionan cuando su comisión resulta dolosa.

Por lo que hace a los delitos dolosos cabe señalar, en primer término, que de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 9o., obra dolosamente el que conociendo los elementos del tipo penal o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley.

Se puede decir que en los delitos dolosos lo típico es la conducta en razón de su finalidad, en tanto que en los delitos culposos lo típico es la forma en que se obtiene esa finalidad.

La doctrina considera que el dolo tiene dos elementos: uno cognoscitivo, que se entiende como el conocimiento de los elementos del tipo penal, y otro volitivo, que es la voluntad que se manifiesta cuando el sujeto, con base en su conocimiento, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede decir que en el dolo existe un saber (conocimiento) y un querer (volición) que configuran los elementos de la correspondiente figura de delito.

Cabe precisar que el querer (volición), es la decisión de realizar la acción o, para expresarlo en términos más precisos, es la voluntad realizadora que la preside en el momento de ser ejecutada. Tal voluntad se apoya en el conocimiento de los elementos de la formulación típica. Consecuentemente, querer no es el sólo desear sino dar determinación a un propósito; es esta volición la que preside la realización del delito doloso.

Algunos autores sostienen que a ese saber o conocimiento debe agregarse, para completar este aspecto intelectual del dolo, el de la significación jurídica o antijuridicidad de la acción u omisión legalmente prevista.

Ahora bien, la acreditación del elemento cognoscitivo el Ministerio Público la obtendrá de los diferentes datos probatorios con que cuente, en términos de lo dispuesto por los artículos 168, párrafo último, y 180 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Moisés Moreno considera que

una vez afirmada la existencia del aspecto cognoscitivo del dolo —al no hacerse valer el error de tipo—, entonces se analizará el aspecto volitivo, en el que se determinará si el sujeto, con base en su conocimiento respecto de los elementos objetivos del tipo, tuvo ‘voluntad de realización’ de los mismos; es decir —en términos del párrafo primero del artículo 9o. del Código Penal—, si el sujeto ‘quiso’ o ‘aceptó’ la realización del hecho descrito por la ley; en el primer caso se afirmará el ‘dolo directo’ y en el segundo el ‘dolo eventual’. Para la determinación de este aspecto (al igual que en el aspecto cognoscitivo), el Ministerio Público contará, igualmente, con los distintos medios de prueba, entre los cuales estará la propia declaración del indiciado, la de denunciantes y testigos, etcétera.

Asimismo, cabe tener presente, como lo señala Jorge Reyes Tayabas, que el dolo en los delitos electorales se debe acreditar en cada caso concreto, y ello con independencia de que se trate de dolo directo, indirecto o eventual.

El dolo directo es aquel en que el sujeto se representa el resultado penalmente tipificado y lo que quiere: quiere la conducta y quiere el resultado.

El dolo indirecto, también conocido como dolo de consecuencia necesaria, se presenta cuando el agente actúa ante la certeza de que causará otros resultados penalmente tipificados que no persigue directamente, pero aun previendo su seguro acaecimiento ejecuta el hecho.

El dolo eventual se da cuando el agente se representa como posible un resultado delictuoso, y a pesar de tal representación, no renuncia a la ejecución del hecho, aceptando sus consecuencias.

Con base en las consideraciones hechas valer se puede decir que existen diversos delitos electorales que admiten la comisión culposa, pero que debido al sistema de *numerus clausus* adoptado por el código de la

materia, las conductas tipificadas como delitos electorales sólo pueden ser sancionados cuando su comisión es dolosa o, dicho en otras palabras, cuando se acredite que el sujeto activo actuó con dolo, es decir, conociendo y queriendo el resultado.

#### *4. Penas que se pueden imponer a quienes incurran en la comisión de un delito electoral federal*

Al respecto cabe precisar que si bien en el texto original del título vigésimo cuarto del Código Penal Federal la imposición de dichas penas era alternativa, a partir de 1994 se dispuso que tienen un carácter acumulativo, y además se incrementaron los mínimos y los máximos de dichas penas, todo lo cual obedece al propósito del legislador de inhibir el que los potenciales sujetos activos incurran en las conductas delictivas electorales. Con objeto de desincentivar la comisión de delitos electorales, se dispone que quien incurra en un delito electoral, cualquiera que éste sea y con tan sólo una excepción, se hará acreedor tanto a penas pecuniarias como a penas privativas de la libertad, así como a una pena adicional configurada en el artículo 402.

En el momento presente, las penas pecuniarias van de 10 a 500 días multa y las penas privativas de la libertad van de seis meses a nueve años de prisión.

Así, en los términos de lo dispuesto por el título vigésimo cuarto, los delitos electorales cometidos por ministros de cultos religiosos se sancionan hasta con 500 días de multa, sin que en este caso se prevea pena privativa de la libertad alguna; los delitos electorales que puede cometer cualquier persona se sancionan con prisión de seis meses a tres años, y de 10 a 100 días multa; los que pueden cometer los funcionarios electorales, con prisión de dos a seis años y de 50 a 200 días multa; los que pueden cometer los funcionarios partidistas y los candidatos, con prisión de uno a seis años y de 100 a 200 días multa; los que pueden cometer los servidores públicos, con prisión de uno a nueve años y de 200 a 400 días multa.

En relación con las penas pecuniarias, que como ya se dijo van de diez a 500 días multas, cabe precisar que el “día multa” no equivale al importe del salario mínimo, sino que es una pena pecuniaria que, en los términos de lo dispuesto por el artículo 29 del Código Penal Federal,

equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de cometer el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos.

En relación con las penas privativas de la libertad que, como ya se señaló, van de seis meses a nueve años de prisión, cabe tener presente que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 413, los responsables de los delitos electorales, por haber acordado o preparado su realización, en los términos de la fracción I del artículo 13, no podrán gozar de libertad provisional.

La disposición de referencia obliga a tener presente tanto lo dispuesto en el artículo 13 del Código Penal, que se refiere a los autores partícipes del delito, como lo dispuesto por el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, que precisa cuáles son los delitos graves que no dan lugar a la libertad provisional.

En los términos del artículo 13 son autores partícipes del delito:

- I. Los que acuerden o preparen su realización;
- II. Los que lo realicen por sí;
- III. Los que lo realicen conjuntamente;
- IV. Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro;
- V. Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo;
- VI. Los que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión;
- VII. Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito, y
- VIII. Los que sin acuerdo previo intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo.

Por lo que hace a la libertad provisional, se debe tener presente que en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales se dispone que no tienen derecho a dicha libertad quienes cometan un delito grave, y en la enumeración que hace de los mismos no figuran los delitos electorales. En vista de ello, se puede decir que la determinación de si procede o no el beneficio de la libertad provisional para los responsables de los delitos electorales, que hayan preparado o acordado su realización, es una determinación que corresponde al órgano jurisdiccional que conozca del delito electoral en cuestión.

Sin embargo, se puede decir que el órgano jurisdiccional penal debe estar a lo dispuesto por el artículo 413, por tres razones: en primer término, porque al disponer el legislador que los responsables de los delitos electorales que acuerden o preparen su realización no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional, le está confiriendo con ello implícitamente a dichos delitos el carácter de graves; en segundo lugar, porque el artículo 413 del Código Penal es posterior en tiempo a lo que contiene el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, y puesto que son de igual jerarquía debe prevalecer el del Código Penal, y en tercer lugar porque entre una disposición general y una específica se debe estar a esta última.

En sentido opuesto se puede argumentar que en todo tiempo se debe aplicar la disposición que resulte más favorable al inculpado. Ahora bien, toda vez que se pueden esgrimir argumentos en uno y otro sentido, la determinación final le corresponderá al órgano jurisdiccional penal que conozca del asunto en cuestión.

También en relación con las penas que se pueden imponer a quienes cometan delitos electorales, se debe tener presente que en el artículo 402, con el carácter de prevención general, se dispone que a quienes incurran en *cualesquiera de los delitos electorales* se les podrá inhabilitar de uno a cinco años y en su caso destituir del cargo, disposición cuyos alcances deben ser precisados con apego a los criterios de interpretación gramatical, sistemática y funcional.

Por último, en relación con este tema, cabe precisar que dado el carácter ambivalente del Código Penal, la atención de los delitos electorales le corresponde tanto a la Procuraduría General de la República, como a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en sus respectivas órbitas competenciales; como resultado de ello, a la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República le corresponde llevar a cabo las diligencias de procuración de justicia relacionadas con la comisión de delitos electorales federales, que son los que se pueden cometer con motivo de las elecciones de presidente de la República, senadores y diputados federales, y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal le corresponde atender las diligencias de procuración de justicia relacionadas con los delitos electorales locales del Distrito Federal, que son los que se pueden cometer con motivo de las elecciones de jefe de Gobierno del Distrito Federal y de diputados locales miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

### *5. El bien jurídico tutelado por los delitos electorales*

En mi concepto, el análisis del título vigésimo cuarto del Código Penal permite precisar cuál es el bien jurídico tutelado por cada uno de los delitos electorales, así como el bien jurídico tutelado por el conjunto de los delitos electorales que configuran al referido título.

Con apego a este planteamiento, se puede decir que en el artículo 403 el bien jurídico tutelado es el derecho al voto, toda vez que este derecho tiene una significación muy rica, ya que a través del mismo el ciudadano no sólo elige a sus representantes, sino que también elige un programa político con apego al cual se debe gobernar el país, y además se reitera, actualiza y confirma su decisión de que la democracia debe ser la norma básica de gobierno; en el artículo 404 el bien jurídico tutelado es la preservación de la decisión histórica de separación entre la Iglesia y el Estado, que postula que la Iglesia debe ejercer un liderazgo espiritual y no participar en política militante, y que al Estado le corresponde regular la conducta del hombre en sociedad, pero no la conciencia de las personas; en el artículo 405 el bien jurídico tutelado es el correcto funcionamiento de la función electoral, es decir, que las instituciones electorales y los funcionarios electorales se conduzcan con apego a los principios constitucionales de legalidad, imparcialidad, certeza, objetividad e independencia; en el artículo 406 el bien jurídico tutelado radica en garantizar que los partidos políticos y candidatos respeten la voluntad popular y no utilicen fondos de actividades ilícitas para sus campañas electorales; en los artículos 407 y 412, el bien jurídico tutelado consiste en preservar las condiciones legales a que se debe ajustar la contienda electoral y evitar que se distorsione la función pública, mediante la utilización de fondos, bienes o servicios estatales para fines diversos a los institucionales, y con el propósito de favorecer a un partido político o candidato; las disposiciones que conforman al artículo 408 tienen por objeto garantizar el funcionamiento continuado del Congreso de la Unión dada la trascendencia de su actuación en la vida nacional. Las disposiciones contenidas en los artículos 409 y 410 buscan preservar la confiabilidad en el Registro Nacional de Ciudadanos, toda vez que se estima que es un instrumento vital para apoyar los procesos de toma de decisiones gubernamentales en la materia; por lo que hace a las disposiciones que conforman al artículo 411, se puede decir que el bien jurídico tutelado radica en preservar el

principio de certeza y la consecuente confiabilidad en los documentos públicos electorales, como son el padrón electoral, la credencial para votar y las listas nominales de electores, ya que la transparencia en el manejo de estos instrumentos es un sólido punto de partida para la credibilidad de los comicios.

Pero con independencia de ello, se puede decir que a través de cada uno de los delitos electorales y de todos ellos en su conjunto se puede apreciar que el bien jurídico que el legislador procuró tutelar y proteger, a través de las disposiciones que confirman al título vigésimo cuarto en su integridad es el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas y republicanas y para cuya comprobación quisiera formular las siguientes consideraciones:

El principio fundamental sobre el cual se estructura nuestro régimen democrático representativo se encuentra delineado en el artículo 39 constitucional, en el que se precisa que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En seguimiento de este principio, en el artículo 40 constitucional se precisa que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república democrática representativa.

Ahora bien, para traducir este propósito en una realidad cotidiana se requiere, entre otras acciones, contar con una institución responsable que de manera imparcial organice el ejercicio del derecho al voto; que configure diversos instrumentos tendentes a asegurar que tan sólo voten los ciudadanos mexicanos que se encuentren en pleno goce de sus derechos, que cada cabeza sea un voto, que los votos cuenten y se cuenten y que la ciudadanía pueda expresar con toda libertad su voluntad electoral; dicha institución debe garantizar, asimismo, que los partidos políticos puedan participar en las elecciones y en la contienda electoral en los términos y condiciones que establece la ley, y que en su oportunidad sus candidatos ocupen los cargos de representación que les correspondan de acuerdo al voto ciudadano.

Las instituciones democráticas y republicanas, que se requieren para ello no fueron delineadas ayer, ni antier, sino que el diseño y conformación de las mismas nos ha ocupado un poco más de 170 años, es por ello que proteger su correcto funcionamiento reviste la más alta prioridad.

Con este fin, a continuación procuraré exponer, en una apretada síntesis, la manera y términos como se han venido delineando las instituciones políticas electorales que conforman al sistema constitucional mexicano.

Del estudio de la historia constitucional de México se desprende que las generaciones hacedoras de la Independencia, de la Reforma y de la Revolución tuvieron el propósito común de hacer de México un Estado de derecho, es decir, un Estado en el cual el ejercicio del poder se encuentre subordinado al derecho, un Estado en el que gobiernen las leyes y no los hombres, o, si se prefiere, un Estado en el que gobiernen los hombres con apego a las leyes. Pero el propósito de configurar un Estado de derecho no se agota en un momento, no se agota con la expedición de los textos constitucionalistas, sino que es un proceso normativo que se proyecta a través del tiempo, y que se vertebra a través de la elaboración de las leyes, reglamentos, decretos y demás disposiciones que en conjunto integran al derecho positivo. En efecto, si se quiere someter el ejercicio del poder al derecho se requiere, primero, decir el derecho y después hacer que las autoridades y los particulares actúen con apego a la ley.

Sin embargo, la expedición de los ordenamientos jurídicos necesarios para configurar a México como un Estado de derecho se vio obstaculizada por las luchas políticas que se libraron durante el siglo XIX, primero entre federalistas y centralistas en lo interior, y con Estados Unidos de América en lo exterior, y más tarde, entre liberales y conservadores en lo interior y contra las fuerzas invasoras francesas.

No obstante ello, a través de la revolución social de Independencia, de la revolución liberal de Ayutla, de las guerras de Reforma, de Intervención e Imperio y de la Revolución social de 1910 se delinearon nuestras instituciones democráticas y republicanas que conforman nuestra realidad política constitucional presente.

Cabe precisar que si bien las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 son la expresión normativa de las ideas prevalecientes en su tiempo, en ellas se puede apreciar una solución de continuidad, ya que las decisiones políticas y jurídicas fundamentales de la Constitución de 1824 fueron ratificadas y ampliadas por la Constitución de 1857 y confirmadas y enriquecidas por la Constitución de 1917.

Como resultado de ello, nuestra forma de ser constitucional en el presente puede ser expresada, en una apretada síntesis, de la manera siguien-

te: República democrática representativa, federal y presidencial, organizada con apego a los principios de soberanía popular, de separación de poderes y de separación entre el Estado y las Iglesias, y en la cual los derechos del hombre o garantías individuales, los derechos sociales o garantías sociales y los derechos políticos o ciudadanos precisan las finalidades humanas, sociales y políticas que se pretenden alcanzar.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 precisó, en la Constitución Política de 1917, las decisiones políticas y jurídicas fundamentales que deben regular la vida en sociedad, y entre ellas figura el sistema de elección directa para los cargos de representación popular, tanto en el ámbito federal como en el estatal y en el municipal, principio que ha permitido unificar al sistema electoral mexicano.

Al respecto, cabe tener presente que el principal avance que se alcanzó durante el siglo XIX en materia electoral fue el paso de un sistema de elección indirecta en tercer grado a un sistema de elección indirecta en primer grado, toda vez que este último prevaleció hasta las elecciones presidenciales de 1911, año en que triunfó el movimiento maderista, y en consonancia con el mismo se reformó la Constitución y se adoptó el sistema de elecciones directas para todos los cargos de elección popular, precisándose a partir de entonces que el voto es universal, libre, secreto y directo.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917 tanto el gobierno como los partidos políticos y el cuerpo ciudadano, han promovido diversas acciones con objeto de perfeccionar y mejorar a nuestro sistema democrático representativo, y de entre las cuales cabe destacar las siguientes:

La reforma constitucional de 1933, a través de la cual se precisó que la persona que hubiera desempeñado el cargo de presidente de la República, elegido popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar dicho puesto.

Al respecto cabe tener presente que el texto original del artículo 83 disponía lo siguiente:

**Artículo 83.** El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto.

El ciudadano que substituyere al presidente constitucional, en caso de la falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el periodo inmediato.

Tampoco podrá ser reelecto presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional.

La reforma constitucional de 1953, a través de la cual se precisó la igualdad política y jurídica de la mujer y el varón, lo que vino a significarse por cuanto dada la conformación demográfica de la población mexicana; la incorporación de la mujer a la vida política dio como resultado que prácticamente se duplicara la dimensión del cuerpo electoral.

En torno a esta materia cabe precisar que en el texto original del artículo 34 de la Constitución de 1917 se dispuso que tendrían la calidad ciudadana “los mexicanos mayores de 21 años que tuvieran un modo honesto de vivir”; no obstante que con apoyo en dicho artículo las mujeres podían reclamar el que se les reconocieran sus derechos políticos, la permanencia de usos y costumbres heredados del pasado determinó que durante la primera mitad del presente siglo se interpretara dicha disposición en el sentido de que las mujeres no eran titulares de los derechos políticos.

Las reformas constitucionales de 1970 disminuyeron el requisito de edad para ser ciudadano y otorgar la ciudadanía a todos los mexicanos al cumplir 18 años de edad, con lo que se amplió la dimensión del cuerpo electoral; dos años más tarde se redujo la edad mínima requerida para ocupar los cargos de diputado federal y senador, de 25 a 21 años y de 35 a 30 años, respectivamente.

Las reformas constitucionales de 1963 y 1972, a través de las cuales se delinearon los contornos del sistema de diputados de partidos que puso fin a la existencia en el Congreso de la Unión de un partido único al hacer posible la representatividad de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados. El sistema delineado originalmente en 1963 fue puntualizado a través de la reforma de 1972.

La reforma constitucional de 1977, que vino a significarse por cuanto a través de la misma se precisó la naturaleza y las finalidades de los partidos políticos y por cuanto sentó las bases para que se sustituyera el sistema electoral mayoritario integral para la conformación de la Cámara de Diputados y en su lugar se adoptara un sistema electoral mixto, preponderantemente mayoritario con elementos de representación proporcional; como resultado de ello la Cámara se integró en ese entonces con 400 diputados, de los cuales 300 eran de mayoría (75%) y 100 de representación proporcional (25%).

La reforma constitucional de 1987, a través de la cual se acentuó el carácter mixto de nuestro sistema electoral al precisarse que la Cámara de Diputados se debe integrar con 500 representantes, de los cuales 300 se deben elegir por medio del sistema mayoritario (60%) y 200 por el sistema de representación proporcional (40%); asimismo, cabe destacar que a través de esta reforma se sentaron las bases constitucionales para la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que con el tiempo ha evolucionado hasta convertirse en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La reforma constitucional de 1990, cuya importancia, relevancia y trascendencia es triple:

En primer término, la reforma en comento viene a significarse por cuanto a resultas de ella se precisaron en el artículo 41 constitucional los principios organizativos y funcionales del IFE, disponiéndose desde entonces que dicho Instituto es un organismo público autónomo que en el ejercicio de sus funciones debe venir a significarse por ser la autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, y el cual se deberá guiar por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

En segundo término, dicha reforma constitucional reviste una importancia subrayada, toda vez que a resultas de la misma se dispuso la creación de un Tribunal Federal Electoral, al que se le confirió en ese entonces el carácter de organismo jurisdiccional autónomo, y cuyos magistrados y jueces instructores, por disposición expresa de la Constitución, sólo son responsables ante el mandato de ley.

En tercer término, cabe destacar que a través de la reforma constitucional que nos ocupa se precisaron en el artículo 41 constitucional las bases para configurar un sistema de medios de impugnación que se conforma con recursos administrativos y jurisdiccionales, sistema que tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones de los organismos electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, así como conferirle definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral.

La reforma constitucional de 1993 viene a significarse por un doble motivo:

En primer término, porque a través de ella se puso fin al sistema de autocalificación de las elecciones y se sentaron las bases para la conformación de un nuevo sistema de calificación de las elecciones que com-

prende dos momentos: uno administrativo, que tiene lugar en el seno de los consejos del Instituto Federal Electoral (Consejo General, consejos locales y consejos distritales), y otro jurisdiccional, que tiene lugar en las salas del Tribunal Electoral.

En segundo término, la reforma que nos ocupa reviste particular relevancia, toda vez que a través de la misma se sentaron las bases para transitar de un sistema mayoritario integral del Senado a una cámara en cuya composición se le da cabida a senadores de minoría al lado de los de mayoría. En efecto, a resultas de la reforma de referencia se precisó en el artículo 56 constitucional, que para integrar la Cámara de Senadores se elegirían, en cada estado y en el Distrito Federal, ya no dos sino cuatro senadores, de los cuales tres serían elegidos según el principio de votación de mayoría relativa y uno sería asignado a la primera minoría. Como resultado de ello, 96 senadores serían de mayoría y 32 de primera minoría.

A través de la reforma constitucional de 1994, implementada en seguimiento del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia, firmado el 27 de enero de 1994 por ocho partidos y sus respectivos candidatos a la Presidencia de la República, se introdujeron ciertas reformas a la organización electoral existente.

Se puede decir que la reforma constitucional de 1994 preservó la estructura organizacional electoral ideada en 1990 (reitero que todas las actividades relacionadas con el proceso electoral se deben orientar y conducir por los principios de certeza, objetividad, legalidad e imparcialidad delineados en 1990, pero se agregó el principio de independencia por ser éste el objetivo primordial de la reforma).

Los cambios constitucionales aprobados sentaron las bases para que, a través de la reforma legal correspondiente, se desplazaran el centro de poder de decisión en el Consejo General del IFE, que es el órgano de mayor peso, rango y jerarquía en materia de organización de las elecciones, toda vez que si bien dicho órgano seguía teniendo una composición tripartita, los partidos políticos tenían voz, pero no voto, lo que quiere decir que el factor de decisión recaía en los consejeros ciudadanos que eran seis y que tenían un poder de decisión mayor al de los consejeros representantes de los poderes públicos, que eran cinco, y en los cuales, además, figuraban los representantes de la mayoría y de la minoría de cada cámara, que tienen signo político diferente.

También cabe destacar que, en marzo de 1994, el Consejo General acordó la creación de una Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.

De entre los cambios que se sucedieron con motivo de la reforma constitucional de 1996 destacan las que implementan un sistema de calificación jurisdiccional de la elección presidencial, así como los que le confieren a los defensores el derecho de elegir por primera vez, a través de elecciones directas, al jefe de gobierno del Distrito Federal. También cabe destacar que, a resultas de esta reforma constitucional, el Senado de la República se integra con cuatro senadores por entidad federativa; de ellos dos son elegidos a través del sistema mayoritario, uno por el sistema de primera minoría y uno por el principio de representación proporcional; como resultado de ello 64 senadores son de mayoría, 32 de primera minoría y 32 de representación proporcional.

Si se analizan en su conjunto las reformas constitucionales, a las que se ha hecho mención, se podrá apreciar que las primeras procuraron ampliar el cuerpo electoral, que con posterioridad se procuró perfeccionar al sistema electoral y que, a través de las últimas, se ha procurado depurar la organización electoral y perfeccionar tanto el sistema recursal como dotar de una mejor organización y de mayores atribuciones al órgano jurisdiccional responsable de velar por el respeto al principio de legalidad en materia electoral.

Con base en las consideraciones que se han hecho valer se puede decir que cada uno de los avances que se han alcanzado en materia electoral debe ser entendido, no en forma aislada sino como el resultado de un movimiento proyectado a través del tiempo, es decir, cada avance debe ser entendido como una pincelada más en el diseño de nuestro perfil constitucional.

Los avances constitucionales que se han alcanzado han favorecido la evolución política nacional, así como la consolidación del régimen de los partidos políticos, lo que ha permitido, por una parte, que el gobierno cuente con interlocutores que representan fielmente el calidoscopio político nacional y, por otra, que la sociedad cuente con representantes de sus intereses con capacidad para encontrar fórmulas que permitan resolver los diversos problemas nacionales.

Lo propio de toda disposición constitucional radica en que deben ser puntualizadas y reglamentadas a través de las leyes ordinarias, de aquí

que las normas constitucionales en materia electoral hayan sido reglamentadas por las leyes electorales de 1918, 1946, 1951, 1973, 1977, 1987, y por el COFIPE publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990, y el cual ha sido reformado con apego a los decretos de reforma publicados en dicho órgano informativo: el 3 de enero de 1991, el 17 de julio de 1992, el 24 de septiembre y el 23 de diciembre de 1993, el 18 de mayo de 1994 y de 22 de agosto de 1996.

En esta materia se debe tener presente, como lo señala Diego Valadés, que:

el procedimiento de las modificaciones progresivas tiene múltiples ventajas: ninguna reforma es la última; toda reforma admite la prueba del ensayo y del error; quedan abiertas nuevas opciones; el tramo entre lo deseable y lo posible se acorta; mantienen su vigencia las saludables expectativas de mejora, o por lo menos de cambios, se matiza el inmediatismo y se programan y encauzan los nuevos estilos. Todo eso se consigna como parte de lo positivo de las reformas sucesivas. Pero también hay desventajas; insatisfacción perenne; inestabilidad de las instituciones; percepción generalizada de indefinición y transitoriedad; rutinización del debate y agotamiento argumental, con el consiguiente riesgo de abandonar los términos aun de lo ya acordado...

Es cierto que muchas de las normas mismas son el resultado de consensos, pero no siempre se tiene presente que en seguida de su elaboración surge el problema de su aplicación. Y si bien teórica y prácticamente es posible un pacto para definir la expresión de una norma, no es posible sujetar su observancia a otro pacto, sin con ello desnaturalizar la función del derecho. El cumplimiento del derecho no se negocia ni se conviene. El derecho es un orden que regula relaciones de intercambio. La juridicidad extrema de la política hace que ésta se vuelva rígida, y la politización plena del derecho hace que éste se haga volátil.

Este fenómeno debe preocuparnos, porque no está en los intereses de una organización social devaluar el orden jurídico a expensas del proceso político, ni viceversa. Toda solución extrema, que implique la negociación o limitación de un componente de la vida social, genera conductas atípicas que entorpecen la consolidación de las instituciones o su adecuación al cambio. La hipertrofia normativa o la asimetría entre lo político y lo jurídico, genera situaciones de ingobernabilidad que, por ende, hacen nugatorias las reformas.<sup>3</sup>

3 Valadés, Diego, "La calificación electoral en América Latina", *Derecho y legislación electoral*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 251.

Por otra parte, en los procesos de definición política los protagonistas del juego político deben tener presente que de la misma forma que en la configuración original de los regímenes democráticos la tolerancia religiosa jugó un papel destacado, en la consolidación del Estado de derecho democrático la tolerancia política reviste un papel fundamental, ya que se debe respetar el derecho a disentir del adversario y partir de la consideración de que si bien todos tenemos razones, nadie puede pretender monopolizar la razón.

De aquí que se pueda afirmar que el respeto al pluralismo es prueba elocuente del carácter democrático de un régimen y que, por lo mismo, frente a cualquier manifestación intolerante, los demócratas deben asumir una postura de firmeza democrática, de tolerancia y respeto y no responder a actitudes intolerantes, con intransigencia, sino con más y mejor democracia.

Para concluir con esta conferencia quisiera formular una última reflexión: es mi convicción íntima, particular y sincera el que si bien a las instituciones electorales y a las instituciones de procuración de justicia las podemos explicar por la razón, y creer en ellas con fe, sólo con voluntad comprometida podremos hacer que sean una realidad cotidiana cada vez más plena; comprometamos cada uno de nosotros y en nuestros respectivos ámbitos de responsabilidad nuestro mejor esfuerzo para que así suceda.