

## La reforma penal electoral

### *Electoral penal reform*

Arely Gómez González\*

RESUMEN: EN EL PRESENTE ENSAYO SE EXPONEN BREVES ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES, ASÍ COMO UNA BREVE EXPLICACIÓN DE LOS TIPOS PENALES VIGENTES; SE ANALIZA EL PROBLEMA QUE HA REPRESENTADO SU APLICACIÓN Y LAS CAUSAS QUE MOTIVAN LA NECESIDAD DE UNA REFORMA AL TÍTULO VIGÉSIMO CUARTO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL. AL RESPECTO, SE DESTACAN LOS ASPECTOS RELEVANTES DEL PROYECTO DE REFORMA EN MATERIA PENAL ELECTORAL FEDERAL ELABORADO POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, A TRAVÉS DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES, QUE TIENE ENTRE SUS OBJETIVOS PRECISAR E INCORPORAR ELEMENTOS NORMATIVOS QUE LA PRÁCTICA INDICA COMO NECESARIOS Y ADECUAR EL MARCO PUNITIVO A LAS RECIENTES REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN MATERIA ELECTORAL.

#### *Abstract*

*The following paper briefly describes a general background for electoral crimes, including a short explanation of the corresponding penal types in force. Furthermore, it analyses the problem of its application and the reasons that explain the need of a reform to the Twenty-fourth Title of the Federal Penal Code. It also points out relevant features of the reform project to the federal penal legislation in electoral matters, elaborated by the Attorney General's Office, through the Specialized Prosecutor's Office for Electoral Crimes. This institution has, among other objectives, the specification and incorporation of normative elements that its experience indicates as necessary, as well as the adaptation of punitive references to the recent constitutional and legal reforms in the electoral field.*

#### Introducción

El pasado 13 de noviembre del 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto mediante el cual se reformaron los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adicionó el 134 y se derogó el párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); como consecuencia, el marco normativo en materia electoral se ha modificado y presenta nuevos escenarios jurídicos de análisis, razón que motiva este ensayo sobre un punto específico que debe ser incorporado a la agenda legislativa a fin de obtener resultados integrales.

En este sentido, cabe iniciar comentando que los principios constitucionales en materia electoral, recientemente aprobados, deben ser normados conforme a sus diversos ámbitos de aplicación: el administrativo, el jurisdiccional y el penal; a cada uno de éstos corresponde un ordenamiento legal y una institución encargada de velar por su efectiva aplicación. Así las cosas, podemos afirmar que para que sean plenamente aplicables las reformas constitucionales en materia electoral referidas, se requiere la adecuación de las leyes secundarias, como ha sucedido con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) publicado el 14 de enero del 2008 en el DOF; la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), cuyas modificaciones fueron aprobadas el 20 de junio y publicadas por el mismo medio el 1 de julio de 2008 y, desde luego, el Código Penal Federal (CPF), particularmente en su Título Vigésimo Cuarto, que a la fecha no ha sido reformado.

\*Licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac del Norte en la ciudad de México, Procuraduría General de la República (PGR), Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).  
[pcfiscal@pgr.gob.mx](mailto:pcfiscal@pgr.gob.mx)  
Pág. 15 a 24

**Palabras clave**  
Delitos electorales, derecho penal electoral, reforma penal electoral.

**Key Words**  
*Electoral crimes, electoral penal law, electoral penal reform.*

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), es una de las instituciones encargadas de garantizar la democracia y salvaguardar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, rectores de la función pública electoral, por lo que se ha convertido en la principal impulsora de una reforma penal electoral integral, no sólo acorde a las recientes reformas constitucionales y legales en materia electoral, sino además con el propósito de brindar a las autoridades encargadas de investigar, perseguir delitos e impartir justicia, los instrumentos jurídicos para combatir toda conducta delictiva que pretenda afectar la organización, desarrollo y resultados de los procesos electorales federales. La reforma penal electoral que plantea la Fiscalía, sin duda contribuiría a hacer más eficaz la función sustantiva del Ministerio Público.

A través de la temática que se desarrolla en este trabajo, se exponen brevemente antecedentes de los delitos electorales y una explicación de los tipos penales vigentes, el problema que ha representado su aplicación, así como un análisis de las causas que motivan la necesidad de una reforma, para finalmente comentar los planteamientos del proyecto de reforma en materia penal electoral federal elaborado por la Procuraduría General de la República (PGR), a través de la FEPADE.

## Antecedentes

En nuestro país, los delitos electorales han estado contenidos en diversidad de ordenamientos jurídicos, desde la Constitución de Cádiz del año de 1812 hasta su incorporación en el actual CPF. La evolución de la regulación jurídica de los delitos electorales en nuestro país, ha sido analizada desde cinco periodos (Barreiro, 2002, pp. 147), siendo éstos:

- a) *A partir de la promulgación de la Constitución de Cádiz, hasta 1871 con la promulgación del Código Penal denominado Martínez de Castro.* En este periodo las disposiciones en materia electoral regularon tanto las faltas administrativas como los delitos electorales.
- b) *La entrada en vigor del Código Penal Martínez de Castro de 1871, marca el inicio del segundo periodo, que concluye con la entrada en vigor, el 2 de julio de 1918, de la Ley para la Elección de Poderes Federales.* Durante este periodo, en las leyes electorales se mantuvieron las faltas administrativas, en tanto que en el Código Penal referido se incorporó un capítulo para sancionar las coerciones y fraudes electorales, siendo la pena más severa de un año de prisión.
- c) *Este periodo inició a partir de la referida Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918, el cual culmina con la entrada en vigor del Código Almaraz, el 15 de diciembre de 1929.* En esta etapa se aplicó el catálogo de delitos electorales de la Ley Electoral de 1918, y supletoriamente, el capítulo relativo a los delitos electorales del Código Martínez de Castro.
- d) *El cuarto periodo se extiende hasta 1990 año en el que, el 15 de agosto, se incorporó el actual Título Vigésimo Cuarto al Código Penal Federal.* En este periodo existió un sin número de legislaciones en materia electoral, entre ellas, el Código Penal de 1931. La normatividad expedida en materia electoral reguló tanto las faltas administrativas como los delitos electorales.
- e) *El último periodo, el actual, inicia con la entrada en vigor del ahora abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del referido Título Vigésimo Cuarto del Código Penal, en agosto de 1990.* A partir de entonces los delitos electorales vuelven a quedar ubicados con plena y total autonomía en la legislación penal.

Consecuentemente, los delitos electorales han existido a lo largo de nuestra historia, aunque en el pasado han sido objeto de regulación por las leyes electorales.

En este contexto, es necesario señalar que el contenido del actual Título Vigésimo Cuarto, del CPF, ha sido reformado en dos momentos, el primero, mediante decreto publicado en el DOF el 25 de marzo de 1994, con el cual se incrementaron algunas sanciones e incluyeron elementos normativos punibles vinculados a la compra de votos, violación al secreto del voto y transporte indebido de votantes, entre otros tipos penales y, por otro lado, se crean tipifican ilícitos en materia del Registro Electoral, listados nominales y expedición ilícita de credenciales para votar y, el segundo momento, mediante el decreto de reformas publicado en el DOF el 22 de noviembre de 1996, en que se adicionaron nuevas conductas como la inducción a la abstención y la obstaculización del desarrollo normal de los actos posteriores a la jornada electoral, contemplándose la figura de servidor público, separándose la regulación de los funcionarios partidistas y de los candidatos, además de haberse adicionado la regulación propia a los materiales electorales y a las encuestas o sondeos de opinión.

### **Tipos penales electorales vigentes**

En principio, es dable señalar que los delitos electorales federales, son conductas que se encuentran descritas y sancionadas en el Título Vigésimo Cuarto del CPF, que lesionan la función electoral y específicamente el sufragio en cualquiera de sus características, en lo relativo a la elección de Presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión.

La FEPADE, en el ejercicio de sus atribuciones, investiga y persigue los delitos electorales federales que, de acuerdo a los valores democráticos que salvaguardan se pueden agrupar en tres rubros esenciales:

1. Las conductas que atentan contra la libertad del sufragio.
2. Las conductas que atentan contra la certeza de los resultados.
3. Las conductas que afectan la equidad de la contienda.

Dentro de la primera categoría, se encuentran por ejemplo, la compra y coacción del voto, entendidas esencialmente como aquellas acciones encaminadas a ejercer presión sobre el elector, para forzarlo o inducirlo a votar por algún partido político o candidato.

Respecto a las conductas que atentan contra la certeza de los resultados, pueden mencionarse la alteración de las actas de resultados de la jornada electoral, la introducción o sustracción indebida de boletas electorales en las urnas y la alteración o modificación que busque afectar el padrón electoral.

Finalmente, las conductas que atentan contra la equidad de la contienda, tienen como fin otorgar indebidamente beneficios de competencia a un candidato sobre otro, como ejemplo de estas conductas podemos mencionar el destinar de manera ilegal fondos, bienes o servicios públicos a favor de un candidato o partido político, la obtención y utilización de fondos provenientes de actividades ilícitas y el condicionamiento de programas sociales y asistenciales, con fines electorales.

El texto que se encuentra vigente en materia penal electoral, es un avance importante que mejoró las condiciones de la contienda electoral con la finalidad de inhibir a través de

la amenaza de sanción, conductas que afecten a los procesos electorales; sin embargo, la materia penal electoral no se ha visto modificada desde el año de 1996, por lo que en la actualidad varios de los tipos penales son obsoletos.

Lo que hoy está tipificado como delito electoral es insuficiente para responder los reclamos sociales, pues las necesidades actuales son diferentes a las de otros años, la sociedad ha cambiado y, por consiguiente las prácticas delictivas. El vigente Título Vigésimo Cuarto, del CPF, en su aspecto amplio, protege el bien jurídico consistente en el adecuado desarrollo de la función pública electoral federal; específicamente, el voto y su proyección como prerrogativa de todos los ciudadanos, así como la función estatal de organizar las elecciones, pero no contempla tipos que sancionen aspectos importantes relacionados con la función electoral, como la regulación de la propaganda en radio y televisión, la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos en los que se podrían ver involucrados recursos públicos o de procedencia ilícita o extranjera, por lo que se debe establecer el marco jurídico en el que se deben conducir los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos, así como las agrupaciones políticas nacionales.

### **Proyecto de reforma en materia electoral federal**

La propuesta de reforma penal electoral planteada por la FEPADE, tiene como objetivo proporcionar a las autoridades encargadas de investigar, perseguir delitos e impartir justicia, los instrumentos jurídicos para combatir toda conducta delictiva que pretenda afectar la organización, desarrollo y resultados de los procesos electorales federales. La reforma penal que hoy comentamos, sin duda contribuirá a hacer más eficaz la función sustantiva del Ministerio Público.

El proyecto de reformas en materia penal electoral, fue elaborado considerando los siguientes criterios:

- a. Precisión e incorporación de elementos normativos que la práctica indica como necesarios.
- b. Sugerencia de creación de tipos penales que regulan conductas que frecuentemente se han cometido en los últimos procesos electorales y que a la fecha no se encuentran tipificadas.
- c. Propuesta de tipos penales que establecen conductas que, si bien no acontecen como consecuencia de los procesos electorales, son tendentes a proteger bienes específicos relacionados con el adecuado desarrollo de la función pública electoral.
- d. Adecuación del marco punitivo electoral a las recientes reformas constitucionales y legales en la materia.

#### ***Precisión e incorporación de elementos normativos que la práctica indica como necesarios***

Respecto a este primer criterio, es conveniente señalar que los tipos penales electorales vigentes son confusos en su redacción e imprecisos en las conductas que se tipifican, más aun, en algunos de ellos se abusó del uso de elementos subjetivos que en la práctica son difíciles de acreditar; no olvidemos que la norma penal es de aplicación estricta (*nullum crimen*

*sine previa lege poenale scripta et stricta*), eso quiere decir que no hay delito sin previa ley penal escrita y estricta; en este sentido, el proyecto de FEPADE plantea ciertas precisiones en la redacción, a fin de lograr una mayor claridad en las descripciones de los tipos penales.

En primer término, en la fracción V del artículo 401 vigente, relativa a la definición de “documentos públicos electorales”, se incorpora, por ejemplo, la expresión referente a “la credencial para votar, los listados nominales y boletas electorales”, tomando en cuenta los criterios judiciales que sostienen expresamente que las boletas electorales son formalmente antes y después de la jornada comicial, una documentación pública, creada para un fin eminentemente público a costa del erario; y materialmente, son una documentación pública, en tanto que son el recipiente del voto que en ellas se asienta por los sufragantes. De igual forma, se incluye en este concepto de documentos públicos “la correspondencia que circule bajo franquicia el Instituto Federal Electoral (IFE)”, para proteger el voto de los mexicanos residentes en el extranjero y de esa manera evitar lagunas que propicien impunidad.

Por otro lado, es necesario precisar la naturaleza del “organizador de actos de campaña” que ya se menciona actualmente en las tipificaciones penales, pues no estaba debidamente definido; consecuentemente, se propone adicionar una fracción IX, al artículo 401, a fin de definir tal figura.

Respecto a la precisión en los elementos de tipos penales, se encuentra por ejemplo el artículo 403, fracción III que sanciona a quien “presione objetivamente” a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto; el proyecto de reformas propuesto por FEPADE, considera como elementos la “inducción u orientación expresa”, pues el término inducir al referirse básicamente a instigar, o bien, a incitar a alguien a que haga algo, genera mayor claridad y precisión en el tipo penal, además de ser acordes dichas modificaciones con el contenido de diversos criterios judiciales, en los que se considera que la “presión” al voto, se refiere precisamente a tratar de inducir la intención de ese sufragio.

De igual forma, en la citada fracción III, del artículo 403 vigente, el fin es castigar a quien oriente el sentido del voto; consecuentemente, se podría pensar que la redacción es correcta; empero, no se consideró una hipótesis en donde se realicen las mismas acciones, pero con el fin de que el ciudadano se abstenga de emitir su voto. Bajo la redacción actual, si en una casilla una persona nos dice que votemos por un partido o candidato, es delito; si en la misma casilla, alguien nos dice que no votemos no es delito. En el proyecto de FEPADE, se plantea castigar ambas hipótesis, esto es, la orientación respecto del sentido del voto o la abstención de emitirlo; así también, se plantea sancionar en dicha fracción la inducción u orientación al voto, así como el proselitismo que se lleve a cabo tres días antes de la jornada electoral, tiempo que actualmente se utiliza para llevar a cabo tales conductas sin encontrarse regulado.

Otro ejemplo, es el relacionado con la vigente fracción VI, del artículo 403, en donde se sanciona a quien solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral; en este contexto, se plantea suprimir la “dádiva” por ser un concepto muy amplio definido por la Real Academia Española, como una cosa que se da gratuitamente por lo que abarcaría incluso a la denominada propaganda utilitaria, que se encuentra comprendida en los gastos que pueden realizar los partidos políticos durante las campañas electorales, de acuerdo con el COFIPE; asimismo, se propone incluir en la redacción de esta hipótesis las conductas que se cometan en los tres días previos a la jornada electoral, periodo que actualmente no se encuentra previsto constituyendo un espacio de impunidad.

También es importante referirnos al artículo 404 vigente, en el que se tipifica como delito electoral la inducción del sufragio por parte de algún ministro de culto religioso, durante el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, sea a favor o en contra de un candidato o partido político, o que promueva la abstención del ejercicio del derecho a votar; en este tenor, la reforma que se plantea adopta los términos “orientación” e “inducción expresa”, eliminando el voto en contra, toda vez que esta conducta es de imposible realización, si se toma en consideración que el voto solamente se puede dar a favor o abstenerse de emitirlo.

Respecto al artículo 406, a través del cual se sanciona a los funcionarios partidistas o candidatos, concomitantemente, a las fracciones III y VI, del artículo 403, se plantea incluir en la redacción de la hipótesis de la fracción I, del referido artículo 406, la prohibición de ejercer presión o inducir el voto o su abstención, ya sea el día de la elección o en alguno de los tres días anteriores a la misma.

***Sugerencia de creación de tipos penales que regulan conductas que frecuentemente se han cometido en los últimos procesos electorales y que a la fecha no se encuentran tipificadas***

La experiencia de los últimos procesos electorales federales, derivada del quehacer institucional de la FEPADE, ha permitido considerar una diversidad de eventos que la legislación actual no tiene contemplados y si bien nadie puede negar los avances de la democratización, se ha generado la importancia y necesidad que existe en fortalecer el marco legal en materia penal electoral, a fin de que la institución del Ministerio Público reaccione contra aquellas personas que lesionan el adecuado desarrollo de la función pública electoral.

En este contexto, se plantea la adición de una fracción XV al artículo 403, a través de la cual se pretende castigar a quien, sin estar autorizado, abra o manipule los paquetes electorales o retire los sellos o abra los lugares donde se resguarden.

Respecto al tema de las aportaciones provenientes del extranjero, se plantea adicionar una fracción XVII, al referido artículo 403, tendente a castigar a quien por sí o por interpósita persona proporcione fondos provenientes del extranjero para el apoyo de un partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato con el fin de apoyar actos proselitistas dentro de una campaña electoral. Dicho planteamiento es de especial importancia si partimos de la idea de soberanía como una característica intrínseca del Estado, pues se traduce en términos llanos como el ejercicio de la autoridad legítima que residen en el pueblo y que se ejerce a través de los poderes públicos de acuerdo a su propia determinación y sin la intervención de elementos extraños, conforme al principio de no intervención que priva de manera generalizada en el ámbito internacional.

En el precepto relacionado con las conductas en que pueden incurrir los servidores públicos, esto es el artículo 407, se plantea ampliar las conductas para sancionar a los servidores públicos que condicionen permisos, concesiones, licencias, autorizaciones, franquicias a la emisión del sufragio, o bien, a la abstención del ejercicio del derecho del voto; asimismo, derivado de que en la práctica, personas que sin tener calidad de servidores públicos amenazan a los beneficiarios de programas sociales con retirarles el apoyo del mismo, se plantea castigar a los que sin tener la calidad exigida por el tipo (servidor público) lleven a cabo esas amenazas, tendentes a obligar a los beneficiarios de los programas sociales para que participen en eventos proselitistas, o bien, para que emitan su voto a favor de determinado partido político o candidato, conducta comúnmente realizada por los promotores voluntarios de programas federales y que en virtud de no estar contemplada en la actual redacción del CPF se mantiene impune.

Asimismo, se propone una modificación a la fracción III, del citado artículo 407, a fin de castigar no sólo al servidor público que destine de manera ilegal los fondos, bienes o servicios públicos, sino también al servidor público que los utilice o permita su utilización, con el fin de apoyar o perjudicar a un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política nacional.

Continuando con el artículo 407, FEPADE considera importante adicionar una fracción V a dicho precepto, con el fin de sancionar al servidor público que solicite a sus subordinados de manera expresa, aportaciones de dinero o en especie para apoyar a un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política nacional.

***Propuesta de tipos penales que establecen conductas que, si bien no acontecen como consecuencia de los procesos electorales, son tendentes a proteger bienes específicos relacionados con el adecuado desarrollo de la función pública electoral***

En torno a este criterio, destacan los tipos penales que no exigen para su concreción una circunstancia de lugar, tiempo u ocasión específica, por el contrario las conductas que prevén se pueden realizar en cualquier momento e incluso fuera de los procesos electorales, es decir, nos referimos a las conductas relacionadas con el RFE y las credenciales para votar con fotografía.

En el tema del RFE, previsto en el artículo 411 del CPF, que sanciona únicamente su alteración se propone una reestructuración de dicho precepto, a fin de incorporar en una fracción III, tendente a castigar las conductas relacionadas con la alteración, destrucción, posesión, uso, adquisición, comercialización, suministro o transferencia ilegal, de información relativa o derivada del RFE, ya sea en archivos electrónicos o en forma impresa, planteándose como agravante cuando en cualesquiera de dichas conductas participe algún servidor público, funcionario electoral, funcionario partidista o candidato. Actualmente no es delito electoral que un particular tenga la Base de Datos del Padrón Electoral en su computadora, los casos que la Fiscalía Especializada ha investigado al respecto ha ejercitado acción penal por alguna de las hipótesis delictivas previstas en el Título Noveno del CPF, relativo a “Revelación de Secretos y Acceso Ilícito a Sistemas y Equipos de Informática”.

Paralelamente a lo anterior, se pretende sancionar la posesión ilícita y comercialización de las credenciales para votar con fotografía, así como agravar la pena cuando se tramite o participe en la expedición ilícita de dos o más credenciales para votar con fotografía, ya que derivado de la experiencia en los asuntos que se investigan en la FEPADE, la obtención de dos o más credenciales para votar con fotografía, no sólo se efectúa con el fin de que una persona vote en más de una ocasión o en un Distrito diverso al que le pertenece, sino sobre todo las redes delincuenciales han visto la posibilidad de obtener varias credenciales para votar auténticas, mismas que sirven como instrumento para cometer diversos ilícitos.

Por otro lado, resulta importante señalar que el proyecto que hoy comentamos, considera homologar la penalidad en algunos tipos penales electorales, toda vez que se han advertido similitudes entre éstos y otros de género distinto, ejemplo de ello es el robo, falsificación y uso de documento falso, pues no se justifica la causa por la cual el legislador sanciona con mayor rigor las conductas de los delitos genéricos que tienen similitud con los tipos electorales, dando gran beneficio al delincuente electoral.

Un ejemplo de lo anterior, es el artículo 403, fracción X, del CPF, en el que entre otras conductas, castiga la alteración de las credenciales para votar con fotografía, la cual como se sabe, es el documento público por excelencia para ejercer el derecho al voto, además de

haberse convertido en el principal medio de identificación en el país, precepto que establece una pena de prisión de seis meses a tres años de prisión, en tanto que el delito de falsificación de documentos públicos, contenido en el numeral 243, dispone una pena de cuatro a ocho años de prisión.

### ***Adecuación del marco punitivo electoral a las recientes reformas constitucionales y legales en la materia***

Como ustedes saben, el pasado 13 de noviembre del 2007, se publicó en el DOF el Decreto de reformas a la CPEUM en materia electoral. Posteriormente, esto es, el 14 de enero del 2008, por el mismo medio informativo se publicó el nuevo COFIPE, en tanto que el pasado 1 de julio de 2008, se publicaron las reformas a la LGSMIME.

Para ser plenamente viables los postulados constitucionales y legales recientemente aprobados, se requiere la adecuación de las leyes secundarias, en el caso específico la actualización del marco punitivo federal en materia electoral, a fin de que exista congruencia con tales ordenamientos jurídicos.

En primer término, en el proyecto de reformas se estima indispensable replantear la definición de servidores públicos contenida en el artículo 212 del CPF, a fin de hacerlo coincidente con la reciente reforma introducida en el artículo 108 constitucional, considerando a los servidores públicos de los organismos a los que la propia Constitución Federal les otorgue autonomía.

La inclusión en el texto constitucional del concepto de “precampaña”, hace necesario definir en el proyecto de FEPADE al “precandidato”, entendiéndose a éste como “el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, y que ha cumplido con los requisitos que exige la legislación electoral y los estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular”, sin duda tal definición acorde al artículo 212, punto 4 del COFIPE, es indispensable para establecer con precisión las conductas que se sancionarán de conformidad con los tipos penales que se proponen.

La Base III del artículo 41 constitucional, dispone un nuevo modelo de comunicación entre los partidos políticos y la sociedad, precisando que la administración del tiempo en radio y televisión compete al IFE, surgiendo de esta forma la necesidad de vigilar la observancia de tales postulados constitucionales; en este sentido, se plantea la adición de una fracción XIV al artículo 403, a través de la cual se pretende castigar a quien contrate o ceda tiempo por esos medios, para que se difunda propaganda a favor o en contra de cualquier partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato, así como la contratación para su promoción personal con fines electorales, en aquellos casos en que la ley electoral lo prohíba.

En materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, se plantea una dualidad de tipos penales, con base a la calidad del sujeto activo del delito; en este sentido, se considera adicionar una fracción VII, al artículo 406 y una fracción VI, al artículo 407, correspondientes a los funcionarios partidistas o candidatos y servidores públicos, respectivamente; con el fin de sancionar en ese orden la abstención de rendir cuentas o de realizar la comprobación o justificación de los gastos ordinarios o gastos de eventos proselitistas de campaña de algún partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato; así como la abstención de entregar la información que solicite la autoridad electoral competente, relacionada con las funciones de fiscalización.

La reforma constitucional, en su Base II, párrafo último cubre una importante laguna legal, ya que no se establecía anteriormente un mecanismo para la liquidación de los bienes

de los partidos políticos que perdían su registro y para que se entregaran al erario público los bienes y recursos remanentes. Derivado de dicha reforma, el COFIPE en el artículo 32, punto 2, dispone que “La cancelación o pérdida del registro extinguirá la personalidad jurídica del partido político, pero quienes hayan sido sus dirigentes y candidatos deberán cumplir las obligaciones que en materia de fiscalización establece este Código, hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y de liquidación de su patrimonio”. En este sentido, el proyecto de FEPADE plantea un artículo 406 bis, a fin de castigar a quienes después de haber sido requeridos por la autoridad competente, se abstengan de informar o rindan información falsa de los recursos y bienes públicos remanentes de los partidos políticos que hayan perdido su registro; así como a los que enajenen, graven o donen los bienes muebles o inmuebles que integren el patrimonio de un partido político.

Agotado el tópico relacionado con los criterios que se consideraron en la elaboración del proyecto de reformas en materia penal electoral, por su importancia corresponde analizar por separado el tema relacionado con el financiamiento de las precampañas y campañas electorales, mismo que paralelamente a lo anterior, es abordado en el proyecto que nos ocupa.

### ***Financiamiento de las precampañas y campañas electorales con recursos de origen ilícito***

Mención especial merece para la FEPADE, el tema del financiamiento de las precampañas y campañas electorales con recursos de origen ilícito, ya que no podemos negar que cualquier sociedad está expuesta al financiamiento de organizaciones delictivas en precampañas y campañas electorales. Varias son las opiniones de especialistas y actores políticos que coinciden en señalar que en algunos Estados existe la presunción, ante el incremento en la presencia del crimen organizado, de la utilización de recursos provenientes del narcotráfico en las campañas electorales, sin que tal situación implique que los dirigentes de los partidos políticos e incluso los propios candidatos conozcan las negociaciones que en la materia se puedan realizar, pues se puede tratar de arreglos efectuados en lo particular con quienes brindan los recursos. No es secreto que en algunas entidades federativas, exservidores públicos municipales y estatales se encuentran en las cárceles o han sido asesinados por su presunta vinculación con organizaciones delictivas.

Actualmente, el artículo 406 del CPF, sanciona al funcionario partidista o candidato que obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral, estableciéndose una pena de prisión de uno a seis años y de cien a doscientos días multa.

Un primer problema que presenta la norma vigente es la punibilidad, ya que actualmente el manejo de recursos provenientes de actividades ilícitas se sanciona de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa, conforme a lo establecido en el artículo 400 bis del ordenamiento jurídico citado, precepto que corresponde al tipo de operaciones con recursos de procedencia ilícita; luego entonces, existe una incongruencia de sanciones, sin que el legislador haya justificado sancionar con menor pena cuando los recursos provenientes de las mismas actividades ilícitas se utilicen con fines políticos.

El proyecto de FEPADE no sólo pretende igualar penas en el tema que nos ocupa, sino además pretende sancionar el financiamiento bajo el mismo tipo de recursos en las precampañas; asimismo, propone castigar no sólo al candidato o funcionario partidista como acontece en el texto vigente, sino a cualquier persona que destine o reciba los recursos provenientes de actividades ilícitas.

## Comentarios finales de la reforma penal electoral

Es conveniente ponderar que existen conductas que afectan gravemente los intereses de las instituciones democráticas y, desde luego, el adecuado desarrollo de la función pública electoral. Bajo el esquema procesal penal federal vigente, los probables responsables de los delitos electorales tienen la posibilidad de sustraerse, con relativa facilidad, a la acción de la justicia al adquirir la libertad a través de la caución, que en la mayoría de los casos les resulta beneficiosa, situación que debe ser analizada y de considerarlo procedente deben efectuarse las modificaciones en el ordenamiento jurídico, con la finalidad de que aquellas conductas sean calificadas como delitos graves, precisamente por afectar el bien jurídico tutelado por los delitos electorales que es un bien colectivo, pues su naturaleza trasciende al interés individual y constituye un indicativo de la estabilidad democrática de un Estado, tal es el caso del financiamiento con recursos de origen ilícito en las precampañas y campañas electorales, o bien, aquellas conductas en las que se tramita o participa en la expedición de dos o más credenciales para votar con fotografía, adoptando diversas identidades, con el objeto de obtener a través de diversos créditos ganancias ilícitas.

No obstante lo anterior, el proyecto de FEPADE no pretende aumentar desproporcionadamente los tipos penales para sancionar cualquier conducta que violente alguno de los principios electorales, ya que es preferible analizar otras formas de sanción de carácter administrativo, a fin de evitar que la ley penal se desvíe del espíritu que establece a la norma penal como razón última del Estado; en este sentido no se proponen tipos penales que sancionen a quienes contraten, publiquen o difundan propaganda a través de la cual se denigre a las instituciones públicas o se calumnie a servidores públicos, precandidatos, candidatos o integrantes de las instituciones electorales, pues se considera suficiente la sanción administrativa que al respecto prevé la ley electoral. De igual forma, el planteamiento de FEPADE no formula tipos penales para regular los procesos de elección interna de los partidos políticos, pues ello compete a los propios órganos de vigilancia del partido político y, en segundo lugar, a las autoridades de los institutos y tribunales electorales; aunado a que su trasgresión no vulnera el bien jurídico tutelado por el delito electoral.

Las mejoras legales en materia penal electoral planteadas, sin duda, constituyen una condición indispensable para que la tarea de procurar justicia electoral federal ofrezca resultados a la altura de las expectativas de los actores políticos y de los ciudadanos en su conjunto.

La urgencia de estas reformas está, precisamente, en la incongruencia que existe entre el marco punitivo actual y las necesidades que impone la realidad.

La FEPADE, presentó su propuesta de reformas en términos de los Lineamientos para la Elaboración, Revisión y Seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal, emitido por la Consejería Jurídica del propio Ejecutivo, procedimiento normativo interno que está actualmente en curso.

Cabe comentar que cualquier reforma legal requiere de consenso y voluntad pública y política que primero la haga posible, luego viable y finalmente efectiva; en este sentido, la FEPADE ha presentado su propuesta en diversos foros académicos y grupos políticos, con el interés de que en el debate de las ideas, se perfeccionen nuestros ordenamientos jurídicos y su orientación pragmática.

## Bibliografía y fuentes de información

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales  
Código Penal Federal.

Barreiro Perera, F. J. (2002). Derecho Penal Electoral. *Revista Mexicana de Justicia*, 3, 147.  
Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Disponible en: [www.rae.es](http://www.rae.es)