

Estudio sobre la
**proporcionalidad de la pena
en los delitos electorales.**
Reforma estructural electoral
de 2014



Estudio sobre la
**proporcionalidad de la pena
en los delitos electorales.**
Reforma estructural electoral
de 2014

Moisés Antonio **DÍAZ SALAZAR**

JL1297
D5421
2018

Díaz Salazar, Moisés Antonio

Estudio sobre la proporcionalidad de la pena en los delitos electorales: reforma estructural de 2014 / Moisés Antonio Díaz Salazar. — 1a. ed. — México : Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2018.

159 p. — (Serie Breviarios de Cultura Política Democrática ; 31).

ISBN 978-607-9496-44-9

1. Delitos electorales - México 2. Prácticas corruptas - México 3. Legislación penal - México 4. Legislación electoral - México

Serie Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 31

Primera edición, marzo de 2018.

D. R. © Moisés Antonio Díaz Salazar, 2018.

D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2018.

Paseo Tollocan núm. 944, col. Santa Ana Tlalpaltitlán,

C. P. 50160, Toluca, México.

www.ieem.org.mx

ISBN 978-607-9496-44-9

Los juicios y afirmaciones expresados en este trabajo son responsabilidad del autor, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita

Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada por el sistema de pares académicos, bajo la modalidad de doble ciego.

Índice

Introducción	7
TEORÍA DEL DELITO	11
Definición de delito	13
<i>El delito en la escuela clásica</i>	16
<i>Noción sociológica del delito</i>	17
<i>Concepto jurídico del delito</i>	17
<i>Elementos del delito</i>	18
<i>Criterios de clasificación del delito</i>	19
El dolo	20
<i>a) La teoría de la voluntad en la ejecución del delito</i>	21
<i>b) La teoría de la representación</i>	22
<i>Elementos del dolo</i>	22
La pena	24
<i>Fundamentos y fines de la pena</i>	26
<i>a) La teoría absoluta de la pena</i>	27
<i>b) Las teorías relativas de la pena</i>	27
<i>c) La teoría de la prevención general de la pena</i>	28
<i>d) La teoría de la prevención especial de la pena</i>	29
<i>e) La teoría mixta de la prevención de la pena</i>	29
Medidas de seguridad	32
Individualización de la pena	34
Proporción entre delito y pena	35
El bien jurídico tutelado	39
EL DELITO ELECTORAL	43
Definición de delito electoral	45
El bien jurídico tutelado por los delitos electorales	51
El dolo en los delitos electorales	56
La penalidad de los delitos electorales en el capítulo vigésimo cuarto del Código Penal Federal vigente hasta el 23 de mayo de 2014	58
La penalidad de los delitos calificados como graves en el Código Federal de Procedimientos Penales	70
La penalidad en la nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales	81
La penalidad de los delitos electorales y su comparación con las sanciones administrativas reguladas por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	87

Derecho comparado: la penalidad de los delitos electorales en América Latina	91
SUBPRINCIPIOS Y TEORÍAS RELACIONADOS CON EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LA PENA	95
Principio de proporcionalidad	97
<i>Subprincipios de la proporcionalidad</i>	101
Principio de lesividad	103
Principio de subsidiariedad	104
Principio de fragmentación	106
Teoría del bien jurídico	107
Teoría de la racionalidad de la pena	109
Técnica legislativa penal para la formulación de las leyes	112
ANÁLISIS DE LA PROPORCIONALIDAD DE LA PENA EN LOS DELITOS ELECTORALES	115
El bien jurídico tutelado y la penalidad en los delitos electorales	117
Racionalidad de la pena en los delitos electorales	120
Principio de subsidiariedad en los delitos electorales	122
Principio de fragmentariedad en los delitos electorales	124
Principio de lesividad en los delitos electorales	125
Teoría del peso, de Robert Alexy, y los delitos electorales	125
Falta de proporcionalidad de la pena en los delitos electorales	126
Ineficacia de la pena en los delitos electorales	128
Estadística de delitos electorales presentada en el V Informe de Gobierno, 2016-2017, del presidente de la república	133
Método técnico para la predeterminación de las penas en los delitos electorales	135
Conclusiones	137
Propuesta	141
Fuentes consultadas	153



Introducción

El estudio del delito y de las penas es un tema que ha apasionado a los juristas a lo largo de la historia del derecho penal. El tema de los delitos electorales, protagonista indiscutible en los procesos de esta naturaleza en nuestros días, adquiere mayor importancia en la preparación, el desarrollo y la calificación de los resultados en los procesos comiciales no sólo por el grado de competitividad, sino también por la participación de la ciudadanía y la experiencia que han alcanzado los principales partidos políticos de nuestro país.

Aunque encontramos antecedentes históricos en materia electoral desde la Constitución de Apatzingán, en 1814, la procuración de justicia penal en este rubro es un tema relativamente nuevo: la adición del título vigésimo cuarto del Código Penal Federal, en el que se regulaban los delitos electorales, se llevó a cabo en 1990, y las estructuras de las fiscalías especializadas para la atención de los delitos electorales y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se integraron para participar en el proceso comicial del año 2000 con el objetivo de prevenir y castigar la comisión de delitos en los procesos electorales tanto federales como locales.

Histórica y administrativamente estos delitos estuvieron regulados por las leyes electorales, en un periodo comprendido entre 1929 y hasta 1989; sin embargo, la tendencia hacia la existencia de leyes de carácter general ha conducido al derecho penal por el camino de la

tipificación de los delitos electorales: primero en los códigos penales, tanto en el federal como en el de los estados —con el objetivo de robustecer los fines preventivos inherentes a las leyes de carácter penal, lo cual dio lugar a la adición del título vigésimo cuarto en el Código Penal Federal de 1990—, y, recientemente, con la reforma político-electoral propuesta por el presidente de la república mexicana, Enrique Peña Nieto, para crear la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), la cual tiene como propósito contribuir a una reforma integral que no deje en el vacío o en la obsolescencia la sanción a personas que atentan contra los valores fundamentales de la democracia y salvaguardar el sufragio y la voluntad populares, pues se afirma en la exposición de motivos de esta ley que lamentablemente México es un país que cuenta con un largo historial de elecciones cuestionadas.

El objetivo de este trabajo es analizar la proporcionalidad entre los delitos electorales y las penas que el legislador les ha asignado, con el fin de dilucidar si son racionales y adecuadas, y si son suficientes para tutelar el bien jurídico que se pretende proteger, sobre todo en el caso de los delitos cometidos por funcionarios electorales, funcionarios partidistas, servidores públicos y candidatos, ya que, al ser protagonistas en los procesos comiciales, pueden resultar beneficiados con la comisión de estos ilícitos.

Por ello, el Estado debe garantizar el derecho al voto de los ciudadanos, el correcto desempeño de la función electoral, el que los partidos políticos y sus candidatos se sometan a la voluntad del pueblo y que no utilicen fondos de procedencia ilícita para sus campañas electorales; de esta forma preserva los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad en los procesos electorales, para lograr la renovación pacífica y democrática de los cargos de elección popular.

Debe tomarse en cuenta que el costo (no sólo económico) de una elección es muy alto y la organización de los procesos electorales en todas sus etapas es ardua y compleja. Si una elección se ve afectada en sus resultados por la comisión de delitos electorales o porque éstos

no se castigan adecuadamente, entonces se atenta contra la constitución y la organización de los poderes de nuestro país, sujetos a elección popular,¹ y sobrevienen, en consecuencia, conflictos sociales.

En el primer capítulo de este libro se define al delito en general (así como sus elementos y clasificación), al dolo y a la pena.

Los capítulos dos y tres abarcan el estudio de los delitos electorales, sus antecedentes históricos, su definición, los elementos que los caracterizan, el bien jurídico tutelado y el estudio particular de la proporcionalidad de la pena impuesta a estos delitos previstos en el derogado título vigésimo cuarto del Código Penal Federal, además de la penalidad impuesta en los códigos penales en todos los estados de la república y del entonces Distrito Federal, que también fueron derogados por la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la cual entró en vigor el 24 de mayo de 2014.

En el cuarto capítulo se desarrolla el análisis de la proporcionalidad de la pena impuesta a los delitos electorales en la nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales, atendiendo a los principios de necesidad, racionalidad, utilidad y proporcionalidad; también se propone que el legislador emplee un método técnico para la determinación de las penas asignadas a estos delitos.

¹ Principio fundamental sobre el cual se estructura nuestro régimen democrático, representativo y popular; la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, tal como lo establece el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).



Teoría del **delito**

DEFINICIÓN DE **DELITO**

Es necesario definir al delito en general para entender qué tipos de conductas humanas deben ser consideradas contrarias al derecho en el ámbito penal y, por consiguiente, ilícitas, en el entendido de que éstas deben ser castigadas con una pena.

El delito es el objeto central del derecho penal y, en el caso que nos ocupa, el delito electoral es el objeto y tema central que nos mueve a investigar si la pena que se impone a estos delitos especiales es la que proporcionalmente les corresponde, tomando en consideración el daño que causan al individuo, a la sociedad y al Estado.

Al respecto, cabe señalar que “en su acepción etimológica, la palabra *delito* deriva del verbo latino *delinquere*, que significa abandonar, apartarse del buen camino, alejarse del sendero señalado por la ley” (Cervantes Rodríguez, 2005, p. 1).

A lo largo de la historia del derecho penal, autores de diferentes escuelas han tratado de establecer una definición de delito que sea válida universalmente para todos los tiempos y lugares: como lo señala Juan Domingo Romagnosi, el delito “es la agresión al bienestar; si queda impune, destruiría a la sociedad. Para que no ocurra tal cosa, la sociedad y el Derecho deben eliminar la impunidad” (citado por Machicado, 2010); para Cesare Beccaria (2015, p. 7), son todas las

acciones opuestas al bien público, las usurpaciones privadas o ímpetus que se oponen al bien universal.

La etapa humanista del derecho penal, iniciada por las principales ideas de Cesare Beccaria, es acogida por la Revolución francesa, en 1789, en la Declaración de los Derechos del Hombre, y complementada con el pensamiento filosófico del Siglo de las Luces.

El delito está íntimamente ligado a las costumbres y a las formas de ser de cada pueblo, así como a las necesidades de cada época, por ello los hechos que en algún tiempo fueron considerados delitos han dejado de serlo por diversas situaciones y, al contrario, situaciones no consideradas delictuosas han sido convertidas en delitos. A pesar de estas diferencias, es posible caracterizar al delito jurídicamente por medio de fórmulas generales determinantes a sus atributos esenciales.

Al definir al delito se han empleado silogismos que plantean que es un acto penado por la ley —es decir, le corresponde la negación del derecho—; es todo acto humano contrario a la norma; desde el plano jurídico, es un acto u omisión antijurídico y culpable que debe ser sancionado por la ley.

Así, para Francesco Carrara (1971, p. 67), el principal elemento del delito es su antijuridicidad y lo define como la infracción a la ley del Estado; mientras que para Fernando Castellanos Tena (2012, p. 114), el delito se caracteriza por su sanción penal, ya que, sin una ley que sancione una determinada conducta, no es posible hablar de delito.

Para conocer la naturaleza jurídica y los aspectos que integran el hecho criminal, es menester estudiar la teoría del delito como parte medular del derecho penal; en ésta se analizan como temas centrales el delito, considerado un ente jurídico formado por elementos tanto positivos como negativos, y las penas que deben imponerse por ley, ya que, al hablar de delito, inherentemente se deben abordar las penas, las cuales tienen que aplicarse a los sujetos activos de dicha conducta, atendiendo al principio general del derecho: *“nulla poena sine lege”* (“no hay pena sin ley”), garantía de que sólo se impondrá al infractor la pena previamente establecida por la ley.

Por su parte, el maestro Eduardo López Betancourt (2011, p. 3) señala que, para determinar la existencia o la inexistencia del acto contrario a la ley, hay que analizar los elementos de tipo penal, las condiciones objetivas de punibilidad y los elementos negativos.

Existen diversas corrientes filosóficas que han influido notoriamente en la definición de delito; de éstas podemos mencionar a las que estudian el fenómeno criminal con sus diferentes particularidades, como el sistema clásico, el neoclásico, el finalista y el funcionista. Dichas corrientes tienen un común denominador: consideran en su estudio a la figura delictiva como una acción típica, antijurídica y culpable, pero cada una le da un sentido diferente a estas cualidades o categorías del delito para, con ello, justificar tanto la existencia del derecho punitivo como la facultad del Estado para restringir la libertad de los ciudadanos que rompen la armonía social (el *ius puniendi*, es decir, la facultad del Estado para castigar a los gobernados que atentan contra lo dispuesto en el sistema jurídico).

Hablar del delito como un todo —como una conducta antisocial o antijurídica compuesta por varios elementos— ha permitido analizar, dentro de la teoría del delito, cada una de las partes que lo integran, a fin de entender de manera integral que el hombre se compromete a vivir en sociedad, respetando las reglas de convivencia social, y, al quebrantarlas, se convierte en delincuente, en transgresor de la ley que había aceptado respetar en un principio y que, por ello, está doblemente obligado a cumplir ante la sociedad.

Como es de observarse, el estudio del delito y de los elementos que lo integran ha propiciado el surgimiento de diferentes escuelas de pensamiento que buscan, en primer lugar, definir el fenómeno antisocial, su origen, sus causas, sus componentes, los valores jurídicos que se intenta proteger con su regulación, las penas que han de imponerse a quien cometa estas conductas, así como el derecho que tiene el Estado para castigar, para poder sancionar a los infractores de la norma penal, en ejercicio de la facultad implícita que le fue conferida mediante “el contrato social” para imponer el castigo

debido a quienes rompan la armonía cotidiana y afecten a otros con su actuación, buscando, ante todo, inhibir esas conductas, retribuir a la sociedad por el daño causado y prevenir en el futuro la comisión de dichos actos.

El delito en la escuela clásica

La primera corriente moderna del derecho penal es la llamada escuela clásica, la cual surge como producto del periodo humanitario, teniendo como principal expositor a Francisco Carrara.

Carrara (citado por Orellana Wiarco, 2011, p. 4) define al delito como un ente jurídico que consiste en la violación del derecho y, como tal, debe ser sancionado. En este sentido, el delito acotado en la ley también es un derecho a la libertad, pues, al exigir la norma jurídica el respeto al ciudadano y al Estado, se garantiza la libertad ciudadana.

Tomando en cuenta lo expuesto por el maestro Francisco Carrara, se puede observar que la definición del delito se compone de dos elementos: uno moral y otro físico; el primero consiste en la voluntad inteligente del hombre (de la inteligencia se genera la intención; en caso de que la intención sea directa, se genera el dolo; si la intención es indirecta, surge la culpa); el segundo elemento consiste en la acción u omisión del sujeto activo.

Como podemos apreciar, la escuela clásica introduce, con el maestro Carrara, el concepto de dolo como la intención consciente de cometer una conducta ilícita. Por ello, no sólo se trata de castigar al sujeto activo, sino de analizar la intencionalidad que, al ser directa, se traduce en dolo y, como tal, debe ser tomada en cuenta al imponer la pena, ya que el delincuente lleva a cabo su conducta con pleno conocimiento de que viola la ley y tiene como objetivo conseguir el resultado planeado; lo anterior encuadra en los dos elementos considerados por esta escuela: el moral y el físico.

Por su parte, Luis Jiménez de Asúa (1997, p. 2) incorpora la intención como elemento subjetivo; aparece junto al elemento antijurídico la característica de la culpabilidad, al construir la doctrina del derecho liberal, el cual somete a la autoridad del Estado a los preceptos de una ley previa, cuando una ley anteriormente dictada lo define, lo tipifica y, en consecuencia, lo castiga.

Noción sociológica del delito

La escuela positivista pretendió demostrar que el delito es un fenómeno natural. El principal exponente de esta teoría fue Rafael Garófalo, quien lo entiende como la violación de los sentimientos altruistas de probidad y de piedad (citado por Castellanos Tena, 2012, p. 121), mientras que Fernando Castellanos Tena (2012, p. 112) sostiene que, de haber una noción sociológica de delito, no sería una que lo definiera como un hecho natural, ya que es una creación humana, es un concepto *a priori*, una forma creada por la mente humana para agrupar o clasificar una categoría de actos, formando una universalidad cuyo principio es absurdo querer luego inducir de la naturaleza.

Concepto jurídico del delito

Para Fernando Castellanos Tena (2012, p. 113), el concepto jurídico de delito no debe incluir elementos que pertenezcan a otras ciencias. Afirma que esta definición debe ser formulada desde el punto de vista del derecho, sin incluir ingredientes causales explicativos.

Siguiendo las ideas de Castellanos Tena, es posible asegurar que el concepto jurídico de delito no se alcanza sino con la concurrencia —en la realización de un injusto típico y culpable por su autor— de la punibilidad, que constituye la consecuencia de la conducta antisocial.

La punibilidad determina la susceptibilidad, la necesidad y el merecimiento de pena de que, desde el punto de vista jurídico-penal y político-criminal, es acreedora la realización del injusto típico y culpable; es el fin de la existencia del delito y la justificación del Estado en su intervención al regular y castigar estas conductas.

Considero que el concepto formal del delito evidencia el contraste ante la acción del individuo y lo preceptuado en la norma jurídico-penal, ya que la norma jurídica es esencialmente prohibitiva o imperativa y, al cometerse la infracción, se contradice su sentido, con lo que se produce formalmente una contradicción entre la conducta típica y el contenido de la norma penal.

Ponderando lo expuesto en el párrafo anterior, es necesario precisar que hay quienes adoptan el concepto jurídico sustancial del delito, ya sean analíticos o atomizadores; lo estudian haciendo un análisis de los elementos que lo integran; sostienen que, para entender el todo, tienen que conocer sus partes. Es aquí donde hay diversidad de criterios, ya que no existe uniformidad en cuanto al número de elementos que integran el delito, y niegan tal carácter a la imputabilidad, a la punibilidad y a las condiciones objetivas de penalidad, pues consideran que unos son presupuestos y otros consecuencias.

Elementos del delito

Como se mencionó anteriormente, no hay un acuerdo entre los estudiosos del derecho penal en cuanto a los elementos del delito; sin embargo, mayoritariamente se ha aceptado que son seis o siete los elementos que lo integran, tanto positivos como negativos.

Los elementos que incluye la categoría positiva son la acción, actividad humana que genera el delito; la tipicidad, como adecuación de esta conducta a lo establecido en la norma jurídica; la antijuricidad, como lo contrario a la ley; la imputabilidad, como la posibilidad de ser castigado por la ley penal; la culpabilidad, como reconocimiento de

la responsabilidad del individuo, y la punibilidad, como la pena a que se hace acreedor el sujeto activo del delito.

Por lo que atañe a los aspectos negativos del delito, se hace referencia a la falta, ausencia o inexistencia de elementos ilícitos y, con ello, a la inexistencia del delito por la falta de alguno de sus elementos; por consiguiente, a la ausencia de responsabilidad del individuo.

Las categorías positivas y negativas de los elementos del delito no obedecen a elementos esenciales; sin embargo, los autores que las refieren puntualizan que el propósito es tener una idea más clara y completa de la materia, tratando con ello de abordar todos los problemas que abarca el delito.

Con el fin de entender cómo ha ido cambiando la precisión de los elementos y cómo se llega a su actual configuración en categorías positivas y negativas, se ha utilizado el método aristotélico de *sic et non*, que contrapone lo que sí es ante lo que no es el delito.

Para Castellanos Tena (2012, p. 4), elementos del delito como las conductas típica y antijurídica son parte objetiva de éste, mientras que la imputabilidad y la culpabilidad forman la parte subjetiva. Eduardo López Betancourt (2011, p. 66) añade la consideración de dos esferas: la referente a la existencia o la inexistencia del hecho delictivo y la concerniente a las formas de aparición. En la primera esfera este autor manifiesta su apego a la teoría atomizadora del delito, mientras que en la segunda (que abarca aspectos como el *intercriminis* o camino del delito, el concurso de delitos y la participación criminal) se refiere al aspecto psicológico del delito, el cual configura la esencia del dolo como conducta querida y deseada por el trasgresor de la norma penal.

Criterios de clasificación del delito

Los delitos pueden clasificarse de muchas formas considerando infinidad de criterios. Independientemente de la manera en que se clasifiquen, siempre se toma en cuenta tanto la antijuridicidad como

la afectación a bienes jurídicos protegidos por la ley, porque así lo reclama la sociedad y porque son la razón de ser de la vida del hombre en sociedad.

El delito, por lo tanto, adopta tales variantes en la forma de su comisión y ha sido objeto de múltiples clasificaciones por parte de los autores de diferentes épocas. Su tipificación facilita su estudio, comprensión y aprendizaje.

Hay autores que clasifican el delito de una manera práctica y sencilla en dos categorías; por ejemplo, Celestino Porte Petit (2012) menciona solamente la conducta y el resultado del delito. Otros son más específicos, como Luis Jiménez de Asúa (1997), quien los clasifica en las siguientes siete categorías:

1. Por la conducta del sujeto,
 2. Por el resultado,
 3. Por el daño que causan,
 4. Por el elemento interno,
 5. En cuanto a la participación de sujetos,
 6. En cuanto a su duración y
 7. Por su estructura.
- Ha sido muy extensa y variada la forma en que se ha hecho la clasificación del delito, a diversas causas o circunstancias, a su resultado, a la forma en que se persiguen, al número de sujetos que intervienen en su comisión, etcétera. (p. 134)

EL DOLO

Después de definir el delito, es necesario hablar del dolo como elemento sustancial que lleva al individuo a cometer determinada conducta antisocial, acto que realiza por voluntad y con conocimiento de causa, lo cual caracteriza no sólo a las conductas ilícitas más graves y dañinas para la sociedad, sino también a los delitos electorales.

El dolo existe cuando se produce un resultado típicamente antijurídico que se lleva a cabo con voluntad y conciencia de que se quebranta el deber jurídico, así como con conocimiento de las cir-

cunstances del hecho y del curso esencial de la relación de causalidad entre la acción ilícita y la afección o el cambio en el mundo exterior (representación del resultado) y con evidencia de la consecuencia que se quiere o que se ratifica.

Para Jiménez de Asúa (1997, p. 239) es el modelo del elemento subjetivo y la especie principal de la culpabilidad; para Francesco Carrara (1971, p. 107), es forzoso que el impulso hacia el acto parta de la fuerza volitiva, ya que la perversidad no reside en el saber, sino en la determinación a un acto que se sabe malo.

De lo anterior podemos inferir que, según los positivistas, para su existencia, el dolo requiere de voluntad, intención y fin; es decir, del conocimiento de las circunstancias que pertenecen al tipo y de la realización de la acción por voluntad o aceptación, conociendo las consecuencias; en otras palabras: con pleno conocimiento de lo que se hace y del resultado que se busca.

El dolo es el elemento subjetivo del delito; es la esencia de la voluntad y, por lo tanto, el elemento principal de la culpabilidad. Para fundamentarlo existen dos teorías abordadas por Francesco Carrara (1971), las cuales se estudian a continuación.

a) La teoría de la voluntad en la ejecución del delito

Esta teoría parte del conocimiento que el sujeto tiene sobre los elementos que integran el tipo de delito que comete. Se centra en la voluntad consciente de lo que se quiere, de lo que se busca con la conducta ilícita; en el hecho de realizar voluntariamente la conducta prohibida para afectar el interés jurídico de otro, lesionando o poniendo en riesgo los bienes jurídicos de éste. Parte, pues, del elemento volitivo, del ánimo de llevar a cabo determinada conducta contraria a las normas jurídicas en materia penal.

b) La teoría de la representación

Con la evolución de la técnica penal, se considera que no es posible dar una definición de dolo apoyándose únicamente en la voluntad del individuo; por ello, ahora se introduce al derecho penal la teoría de la representación de la conducta dolosa.

Esta teoría señala que la producción contraria al deber de un resultado típico es dolosa, ya que la representación del resultado que se obtendrá motiva al individuo a realizar la acción ilícita, influyendo de manera definitiva el objetivo del infractor mediante la representación de lo que quiere.

Dicha teoría se centra, entonces, en el hecho de que el infractor debe tener una representación acerca del contenido del hecho anti-jurídico que pretende llevar a cabo; es decir, debe darse previamente la representación del contenido, de lo que se conoce y lo que se pretende, pues no se puede desear lo que no se conoce.

Por lo tanto, la intención o voluntad es el elemento esencial del dolo; sin embargo, también son elementos importantes de éste la acción que materializa la conducta ilícita y el conocimiento o intelecto del hecho antijurídico. En caso de que no se ejecute la acción, quedará sólo como conocimiento.

De esta forma, la intención de violar la ley, traducida en hechos materiales tipificados por la legislación penal, se complementa con el elemento intelectual o de conocimiento de violar la ley, independientemente de las causas que motiven al infractor.

Elementos del dolo

En cuanto a los delitos electorales, debemos tener presente que todos son dolosos; por consiguiente, es ineludible entrar al estudio del dolo en términos generales para, posteriormente, analizar el carácter eminentemente doloso de estos delitos.

El hecho de que todos los delitos electorales sean dolosos nos permite evidenciar que la comisión de éstos tiene por objeto beneficiar a un partido político, o bien, a un candidato o a un precandidato —incluyendo, con las últimas reformas, a los precandidatos o a los candidatos independientes— que participe en los procesos constitucionales de selección para elegir a los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto en el nivel federal como estatal, así como a los integrantes de los ayuntamientos.

La conducta dolosa de un delito electoral no deja lugar a duda de que, en ésta, el sujeto activo conoce y quiere obtener el resultado de su procedimiento, el cual se traduce materialmente en el beneficio directo para una organización política o para quienes tengan la intención de ocupar un cargo de elección popular mediante la figura de las candidaturas independientes.

Además de los elementos intelectual y afectivo o volitivo del dolo, los positivistas agregan un tercer elemento: el de los móviles, relacionado con la teoría de los motivos, la cual pretende proyectar el dolo con independencia de la doctrina de la voluntad y de la representación; se basa en el móvil para construir la esencia del dolo.

Ganar una candidatura o una elección es el móvil de quien infringe los procesos y las leyes electorales; aunque la legislación vigente no se presta para realizar un estudio doctrinal respecto de los elementos del dolo, es posible analizar, con apoyo en ella, los elementos del mismo.

En opinión de Gustavo Malo Camacho (2010, p. 357), lo interesante es determinar la esfera de influencia de los móviles en el dolo y, con ello, ponderar que el motivo no es el único fundamento de la culpabilidad, pero influye en el momento de elegir la pena, dependiendo de cómo se atenúe o agrave la intencionalidad del delito.

El dolo es un elemento indispensable e inseparable de las conductas ilícitas electorales. Es, pues, en este tipo de delitos, un requisito de existencia, ya que no se puede entender la existencia de uno sin la preexistencia del otro; esto es, legalmente no se configura la

existencia del delito electoral sin la presencia del dolo. Lo típico es que la conducta ilícita se realice siempre en función del resultado.

LA **PENA**

La pena se otorga en función de la gravedad del delito cometido y con el objetivo de lograr la justa medida del castigo impuesto por el daño que se causa a la sociedad. Esto es guardar la proporcionalidad entre delito y pena, tomando en consideración el bien jurídico tutelado y el contexto en el que se infringe la ley, con un fin muy preciso, que es la inhibición de las conductas ilícitas y, por lo tanto, la prevención de las mismas, siendo ésta la meta del derecho penal, el cual regula y sanciona los actos contrarios a las leyes que lesionen los bienes jurídicos que a la sociedad le interesa proteger y conservar como objeto del bien común para lograr el orden y la paz social.

Castigar las conductas ilícitas cometidas por los hombres que viven en sociedad para evitar que sigan delinquirando y, con ello, castigar al infractor de la ley por el mal que ha hecho es un tema que ha ocupado a muchos penalistas en sus estudios.

Para Joaquín Escriche (1998, p. 521), en su *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, la pena es un mal de pasión que la ley impone por un mal de acción.

El *Diccionario jurídico mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas (1995) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) define a la pena de la siguiente manera:

Del latín *poena*, castigo impuesto por autoridad legítima al que ha cometido un delito o falta. Disminución de uno o más bienes jurídicos impuesta jurisdiccionalmente al autor de un acto antijurídico, que no representa la ejecución coactiva, efectiva, real y concreta del precepto infringido, sino su reafirmación ideal, moral y simbólica. (p. 2372)

Por su parte, Franz von Liszt define a la pena como el mal que el juez inflige al delincuente a causa del delito, con el fin de hacer patente la reprochabilidad social (citado por Plascencia Villanueva, 1998). Para Amuchategui Requena (2011), la pena es:

la ejecución real y concreta de la punición que el Estado impone a través del órgano jurisdiccional correspondiente (juez penal), con fundamento en la ley, al sujeto del que se ha probado su responsabilidad penal por la comisión de un delito.

La pena es el resultado o la consecuencia última del delito, es la ejecución real y concreta de la punición que el Estado aplica por conducto de los órganos jurisdiccionales, teniendo como fundamento y presupuesto la existencia de una ley, para ser aplicada al infractor del tipo penal cuando se haya comprobado su responsabilidad, con el objeto de salvaguardar los intereses de la comunidad al proteger los bienes jurídicos que le interesa a cada sociedad que prevalezcan en la búsqueda del bien común. (p. 101)

Ana Gamboa de Trejo (2010), en su obra *Derecho penal*, señala lo siguiente:

Las penas están inscritas en cualquier Código Penal para ser coherentes con el principio de *nulla poena sine lege* (no hay pena sin ley).

Desde tiempos remotos, las penas han existido con la finalidad de reprimir, intimidar, controlar o resocializar al delincuente. Durante siglos los castigos por la comisión de un crimen fueron severos y desproporcionados; la idea del que enjuiciaba era ejemplificar con la muerte del penado para que el resto de la población expectante de la crueldad del castigo sufriera la advertencia de ocupar el lugar del ahorcado si intentaba lesionar la paz pública. Esta forma de castigo sólo pretendía

atemorizar a través de la venganza. No había lugar a pensar en la readaptación del reo: se cobraba una vida por otra. (p. 21)

La pena es, entonces, la consecuencia jurídica a que se hace acreedor un individuo por la comisión de un delito; también es considerada como un instrumento del Estado para controlar las conductas ilícitas y mantener el orden social.

Asimismo, desde el punto de vista filosófico, el castigo a través de la pena es una necesidad de la naturaleza humana; es la forma en que se manifiestan los ofendidos, por conducto de las disposiciones de las instituciones penales del Estado, en contra de las conductas de quienes trasgreden sus derechos.

Históricamente, primero, la pena fue establecida con miras de castigar al delincuente y retribuir a la sociedad por el daño causado; luego, fue concebida con el objeto de prevenir la comisión de nuevas conductas ilícitas. Recientemente, tiene como fin procurar la reparación del daño infligido.

Fundamento y fines de la pena

Además de abordar en este apartado los principios que sustentan la pena, como el de legalidad, el de la necesidad de la pena, el de la readaptación social y el de la incolumidad de la persona o principio de humanidad de la pena, es necesario hacer alusión a las teorías que la fundamentan: la teoría absoluta y las teorías relativas, dentro de las cuales se encuentran la teoría de la prevención general, la teoría de la prevención especial y la teoría mixta de la prevención; asimismo se analizará el concepto de la pena en sentido moderno.

a) La teoría absoluta de la pena

Para esta teoría, la pena carece de una finalidad práctica, ya que se aplica por exigencia de la justicia absoluta. En este sentido, la pena es la justa consecuencia del delito cometido y el delincuente la debe sufrir.

La teoría absoluta, expuesta por Malo Camacho (2010), es compatible con dos de los ejes planteados en este trabajo de investigación en cuanto al contenido teleológico de la pena y al principio de utilidad de la misma, que en conjunto sirven para determinar la proporcionalidad que debe existir entre delito, pena y bien jurídico tutelado.

El contenido ético-social de la norma jurídica tiene como objetivo fundamental los órdenes social y público para lograr un Estado fuerte en el que se reafirme el Estado de derecho con base en penas justas, delimitadas por la culpabilidad de los actos contrarios a la ley, lo que, por un lado, sirve para impedir el exceso en el ejercicio del poder punitivo del Estado y, por otro, garantiza que se evite la impunidad, otorgando penas de la misma magnitud al daño causado por el infractor y teniendo como fin último su eficacia en la realidad social sobre la que se aplica, a fin de alcanzar la paz social y el bien común.

b) Las teorías relativas de la pena

Estas teorías toman a la pena como un medio necesario para asegurar la convivencia social; de este modo se le asigna una finalidad que le sirve de fundamento y que la hace diferente a la teoría absoluta. El fin de la pena es evitar el delito y, con ello, se consiguen la armonía y la paz social.

c) La teoría de la prevención general de la pena

La prevención general tiene como objetivo evitar la comisión de delitos, al informar al respecto a la comunidad; esto es, la coercibilidad de la ley, entendida como el efecto preventivo general de la ley penal, como la amenaza de la imposición de una pena prevista en la ley o como un mensaje a los miembros de la comunidad social de que pueden ser objeto de la imposición de una pena si cometen un delito.

Este contenido intimidatorio de la norma jurídica debe ser aplicado al infractor cuando comete un delito, mediante la imposición de la pena para evitar la impunidad que, de forma generalizada, se traduce en desorden social.

Sobre esta teoría, considerada como el fin de la norma penal, el tratadista Gustavo Malo Camacho (2010) afirma:

La teoría de la prevención, más que ocuparse del fundamento de la pena, se ocupa del fin de la pena. El interés se centra en la función y finalidad de la pena. ¿Cuál es el fin de la pena? ¿Para qué se impone? ¿Qué se busca con su imposición? La respuesta a tales interrogantes son la respuesta al fundamento de la pena.

La pena prevención general se orienta hacia el objetivo de evitar la nueva comisión de delitos, de una manera general. Entiende a la ley penal y a la pena como vías a través de las cuales la comunidad social, representada por el Estado, logre evitar que se cometan delitos y como, naturalmente, no es posible evitar que se cometa el delito que ya fue cometido, el contenido de tal fin aparece reflejado hacia el interés de evitar la comisión de futuros comportamientos delincuenciales, por lo que su acción se dirige a toda la comunidad en general, en la que también se engloba a la persona que cometió el delito. (p. 60)

d) La teoría de la prevención especial de la pena

Esta teoría es acorde con los principios de racionalidad y de utilidad, ya que la prevención especial tiene como fin que la pena cumpla una razón de ser y sea útil a la sociedad, toda vez que, cuando los tipos penales no cuentan con sanciones que logren inhibir y castigar a los infractores, estamos ante leyes penales ociosas, inútiles y carentes de efectividad para los fines que fueron creadas.

e) La teoría mixta de la prevención de la pena

La explicación del contenido, el fundamento y el fin de la pena ha llevado a los estudiosos del derecho penal a adoptar diversos criterios sostenidos por las teorías existentes, los cuales, de manera conjunta, crean la llamada teoría mixta de la prevención, en la que se unen los criterios de la prevención general y el criterio de retribución de la pena expresado como prevención especial.

Esta teoría tiene como fin fortalecer la concepción del derecho mediante el cumplimiento de la validez del ordenamiento jurídico, la supremacía del Estado de derecho y la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Poder Judicial, como órgano rector y garantista del orden y la paz social.

Las diferentes teorías que existen en relación con los fines de la pena buscan tres objetivos principales: prevenir, inhibir y castigar. En ciertos momentos de la historia se ha dado prevalencia a alguno de ellos; sin embargo, no es más importante uno que otro, sino que, independientemente de la teoría, la pena debe aspirar a que, en la medida de lo posible, no se cometan delitos y que se castigue a quienes los llevan a cabo. Aunque se ha visto que incrementar las penas no inhibe la comisión de delitos, tampoco debe ser un argumento para no sancionar al infractor de manera proporcional y que esto genere

impunidad. Lo importante es que los jueces cumplan adecuadamente su función de procurar justicia y proteger a la sociedad.

Asimismo es importante mencionar que el concepto moderno de la pena se estructura a partir de la idea central de que la pena misma es el elemento fundamental y fin último del derecho penal, en el que norma y pena interactúan de tal forma que definen al orden jurídico penal y lo orientan hacia una política criminal que sirve de sustento al *ius puniendi* que, a su vez, define y afirma las características y la estructura jurídico-políticas de un Estado.

El fin de la pena es la protección de la sociedad contra aquellas conductas ilícitas que la agreden y la ofenden; contra aquellas conductas que son contrarias a las normas de convivencia en la sociedad; por ello, lo importante es saber qué fines se persiguen al castigar esas conductas, qué se pretende y qué se consigue con su aplicación.

Con dicho fin, la pena debe ser *intimidatoria*, esto quiere decir que debe causar dicho efecto en el delincuente para que, por temor, evite su aplicación; también debe ser *ejemplar* porque el efecto precitado de intimidación debe alcanzar a los demás y no sólo al delincuente; *correctiva*, cuando se pretende que el delincuente se readapte a la vida normal mediante los tratamientos que sean necesarios para evitar su reincidencia; *eliminadora*, de manera temporal o definitiva, en los casos en que el delincuente se readapte o no a la vida social, y *justa* para evitar precisamente la injusticia y que se afecten los valores de justicia, seguridad y bienestar social que nos rigen y que, de esta forma, legitiman a la pena, porque sus fines son superiores a cualquier interés particular.

A finales del siglo XIX se amplió el sistema de consecuencias del derecho penal, pasando del sistema monista de las viejas consecuencias absolutas de la pena —basado en las teorías puramente retributivas (*punitur quia peccatum est*, es decir que la pena corresponde porque pecó, porque se cometió la falta)— a un sistema de doble vía o dualista —enmarcado en las teorías relativas de la pena—, lo cual puso en evidencia las limitaciones de las sanciones, así como la nece-

sidad de poner en práctica la prevención especial, con el objeto de reprimir el hecho ilícito y evitar su repetición por medio de dos consecuencias o reacciones como respuesta en la lucha contra el delito: la pena y la medida de seguridad.

De acuerdo con el jurista español Manuel Jaén Vallejo (2002), se puede afirmar que en la actualidad el derecho penal tiene otra consecuencia; ésta es conocida como la tercera vía: la reparación del daño. Es una forma de compensación por el delito cometido.

La reparación del daño tiene como principal destinatario al ofendido, a la víctima del delito, y como objetivo, el restablecimiento del orden jurídico por medio de la conciliación, como una forma rápida de arreglar un conflicto, principalmente en los delitos considerados como no graves y en los que no exista violencia (Jaén Vallejo, 2002, p. 55).

Jaén Vallejo (2002), en su obra titulada *Sistema de consecuencias jurídicas del delito: nuevas perspectivas*, sostiene que:

Se debe contemplar a la reparación del daño con un carácter más amplio que sea aplicable como causa de extinción de la responsabilidad penal en delitos de poca gravedad sin que exista violencia, especialmente en los delitos contra la propiedad y contra el patrimonio, para lograr una rápida y eficaz solución a estos conflictos, sin tener que esperar para ello a la celebración del juicio. (p. 59)

Así, el planteamiento de este autor obedece a la tendencia contemporánea de desalentar el uso de la pena de prisión para delitos no graves, dándole privilegio a la reparación del daño como consecuencia principal, situación propia del derecho penal característico de un Estado social y democrático de derecho que busca medios más efectivos y menos nocivos para la prevención y la sanción del delito, mediante el uso de los sustitutivos penales en una política criminal moderna, la cual pugna por la utilización racional de la pena privativa de la libertad como una verdadera excepción (principio de *ultima*

ratio): sólo recurrir a ella en la medida en que no haya otro medio menos dañino para evitar la comisión del delito.

MEDIDAS DE **SEGURIDAD**

Las medidas de seguridad surgen a finales del siglo XIX como una necesidad del derecho penal de ampliar su función puramente represiva a una de prevención del delito, principalmente a aquéllos cometidos por reincidentes e inimputables peligrosos ausentes de culpabilidad.

Para diferenciar la pena de las medidas de seguridad, podemos decir que las penas por excelencia son las de prisión y multa; éstas llevan implícita la idea de expiación y de retribución a la sociedad por el daño causado. Las medidas de seguridad son los medios de que se vale el Estado para evitar la comisión de conductas contrarias a la ley que sean consideradas como delitos.

Cabe señalar que las medidas de seguridad se aplican a casos concretos, a individuos que han infringido la ley y que, por ello, ameritan ser castigados, a diferencia de los efectos de la política criminal que, como se sabe, son generales y se dirigen a toda la sociedad, al igual que sus objetivos no concretos, es decir, inciden en la reducción de la comisión de delitos, como son la educación pública, el alumbrado público, el fomento del deporte y los programas sociales de atención a sectores específicos.

Las medidas de seguridad tienen su origen en la exigencia de adicionar a la función represiva del derecho penal la función preventiva de comportamientos delictivos de reincidentes y de inimputables peligrosos en los que la culpabilidad no existe; se encaminan a evitar la reincidencia de las conductas delictivas de sujetos considerados peligrosos que, por sus características, pueden recaer y cometer nuevos delitos.

Ahora bien, las medidas de seguridad se pueden aplicar, según el principio vicarial, de manera complementaria a la pena, como pena ac-

cesoria, para casos en que la gravedad de los hechos o la peligrosidad del delincuente obliguen al juzgador a tomar otras medidas que, siendo complementarias a la pena, procuren la protección de la víctima, principalmente en los delitos de carácter sexual o de violencia familiar, en que la medida de seguridad empleada consiste en la prohibición de visitar la residencia o los lugares frecuentados por la víctima.

Este tipo de medidas posdelincuenciales permiten eliminar el peligro que implica el delincuente reincidente, el peligroso que no ha podido ser reeducado mediante la imposición de la pena privativa de la libertad, y cumplen un objetivo adicional al de la pena que es mantener la vigencia de la norma jurídica, por lo que ambas, pena y medida de seguridad, deben cumplir con los principios de legalidad y proporcionalidad, como consecuencias jurídicas orientadas a la reeducación y a la reinserción social de los delincuentes.

En relación con la pena privativa de la libertad y la medida de seguridad, Manuel Jaén Vallejo (2002, p. 59) considera que tanto la pena privativa de la libertad como la medida de seguridad tienden a evitar el hecho delictivo por medio de la prevención general y de la prevención especial, ya que, a juicio del autor, ambas consecuencias jurídicas deben estar orientadas a la reeducación y reinserción social; una proporcionada a la gravedad de la culpabilidad por el hecho ilícito y la otra por la peligrosidad del individuo, a la habitualidad y a la reincidencia del sujeto activo.

Siguiendo las ideas de Manuel Jaén (2002), se puede decir que existen dos tipos de medidas de seguridad: unas con el carácter privativo de la libertad y otras que corresponden a delitos cuya penalidad no excede los dos años de prisión, esto es, a delitos que no sean graves.

Como ejemplo de los dos tipos de medidas de seguridad y de la duración que pueden tener éstas, se mencionan las siguientes:

Con duración de cinco años:

1. Sumisión a tratamiento externo en centros médicos o establecimientos de carácter sociosanitario.

2. Obligación de residir en un lugar determinado.
3. Prohibición de residir en el lugar o territorio que se designe.
4. Prohibición de acudir a determinados lugares o visitar establecimientos de bebidas alcohólicas.
5. Sometimiento a custodia familiar.
6. Sometimiento a programas de tipo formativo, cultural-educativo, profesional, de educación sexual y otros similares.
7. Inhabilitación para el ejercicio de determinado derecho, profesión, oficio, industria o comercio y, en su caso, cargo o empleo.

Con duración de hasta 10 años:

1. Privación de la licencia o del permiso de portación de armas.
2. Privación del derecho a la conducción de vehículos de motor y ciclomotores.

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA

Además de la complejidad que implica la definición del delito y su clasificación, el tema relativo a la pena y su correcta aplicación es otro de los que ocupan y apasionan a los estudiosos del derecho penal.

La pena se debe dictar en función de la gravedad y la naturaleza del delito que se cometa para lograr una relación más equitativa entre el hecho y su castigo, es decir, lograr la existencia del principio de proporcionalidad.

Con la evolución del derecho punitivo se fueron tomando en cuenta otros aspectos como el subjetivo y la peligrosidad del delincuente para lograr, en la medida de lo posible, que se individualice la pena de una manera justa y apropiada a cada caso concreto, logrando así la correcta aplicación del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 22 de nuestra Carta Magna.

Para poder entender la forma o el método que se utiliza en los casos concretos de individualización, es necesario tener claro que ésta se clasifica en legislativa o abstracta —que es la que hace el legislador cuando crea el tipo penal, cuando la consagra en norma jurídica que es aplicable al caso concreto, al delito previsto y sancionado en las instituciones jurídicas por él creadas— y la concreta o judicial —que es cuando el juzgador aplica la pena al caso concreto—.

La individualización judicial, mejor entendida como función jurisdiccional, se concreta al momento en que el juzgador penal resuelve la controversia planteada por la comisión del hecho injusto, al imponer la pena correspondiente a la verdad jurídica que concierna al procedimiento de verificación sometido al órgano jurisdiccional por la vía de la sentencia.

Existen cuatro sistemas de determinación de la pena: el de la indeterminación absoluta, el de la indeterminación legal relativa, el de la indeterminación judicial relativa y el sistema de penas fijas. El segundo, el sistema de la indeterminación legal relativa, sigue al Código Penal mexicano y se caracteriza porque el Poder Legislativo establece los límites mínimos y máximos de la pena y el Poder Judicial individualiza la pena al caso concreto, con lo que se reafirma el principio de legalidad, así como el principio de libre discrecionalidad del juez en la valoración de las pruebas y en la imposición de la pena, al emitir su sentencia para aplicar la norma penal al caso concreto.

PROPORCIÓN ENTRE **DELITO Y PENA**

Encontrar la justa medida entre el delito y la pena, encontrar el castigo adecuado a la conducta ilícita y lograr el equilibrio entre uno y otra como una medida justa, es uno de los objetivos más difíciles e importantes del derecho penal, pues, al lograr esto, se consigue dar cumplimiento al principio de proporcionalidad para individualizar la pena al caso concreto.

El objeto central y tema de mayor importancia del derecho penal es lograr que la aplicación de la pena a los delitos cometidos sea la correcta, la que le corresponde a cada conducta en la medida del daño causado a la sociedad, pero, además, que cumpla con el propósito de la regulación de las conductas ilícitas y se castigue de forma justa al delincuente.

Si las penas no castigan los delitos de una manera proporcional al daño que causan, si no corresponden y son adecuadas a cada conducta delictiva, no lograrán el grado de inhibición y de retribución que se busca al tipificarlos; por ello, los individuos no encontrarán obstáculo suficiente para evitar estas conductas y, en suma, las penas serán inútiles, alentando, con ello, la comisión de más delitos y generando, en consecuencia, la impunidad.

Esta fuerza restrictiva, esta facultad de poner obstáculos a la actuación de los seres humanos dentro de la sociedad tiene límites, debe estar perfectamente regulada y justificada; además, debe ser útil a la sociedad en aras de su funcionamiento y de la justificación de su existencia para evitar que la falta de su adecuado ejercicio lleve a sus integrantes a buscar hacer justicia por mano propia.

Lo anterior sucede cuando el Estado no cumple sus obligaciones y deja de alcanzar sus fines. Entiéndase esto como la protección de los bienes jurídicos y la paz social como objetivo del derecho penal.

Según Malo Camacho (2010, p. 99), al tratar el tema de los límites materiales de la potestad punitiva del Estado, el *ius puniendi* tiene tres límites materiales: el principio de la necesidad de intervención, el principio de la protección de bienes jurídicos y el principio de la dignidad de la persona.

El primero de ellos se materializa por el principio de *extrema ratio* o *ultima ratio*, también conocido como principio de intervención mínima, que consiste en el hecho de que la regulación penal de las conductas sociales sólo se justifique en la medida en que sea necesario para los objetivos de la convivencia y la armonía sociales.

En este sentido, la proporcionalidad y la necesidad de intervención penal se encuentran estrechamente vinculadas; esto implica la

relación de necesaria proporción que debe existir entre el tipo delictivo y la pena prevista, es decir, la proporción entre la lesión a los bienes jurídicos ocasionada por el delito y la afectación sobre los bienes jurídicos del autor culpable.

Para este autor, la desproporción entre la afectación de la pena y la ocasionada por el delito podría ser el origen de una mayor intranquilidad y propiciaría desobediencia y desorden social. Esto implicaría mayores consecuencias que las causadas por el delito.

El segundo de los principios tiene por objeto la protección de los valores o cosas que para la sociedad son importantes y que ésta considera como bienes (al decir bienes, se entiende que son patrimonio social que se busca proteger por ser necesarios y útiles a todos los miembros del grupo, a fin de garantizar la seguridad jurídica y la sana convivencia).

Este principio condiciona la existencia de los delitos como conductas antisociales, a la afectación o puesta en peligro de un bien jurídico reconocido por la sociedad que habrá de ser protegido mediante la imposición de una pena.

Conocido también como principio de lesividad o principio de *nullum crimen sine injuria*, implica un límite material a la potestad punitiva del Estado, pero, al mismo tiempo, supone la obligación de la autoridad para tutelar y proteger los bienes jurídicos de la sociedad, como un principio fundamental del derecho penal.

Finalmente, el tercer límite material de la potestad punitiva del Estado es el de la dignidad de la persona humana, como uno de los pilares fundamentales para un Estado de derecho democrático y liberal que reconoce y entiende al hombre y su dignidad como objeto y fin de la tutela jurídica penal (Malo Camacho, 2010, pp. 99-100).

La potestad punitiva del Estado tiene también límites formales o jurídicos y, a manera de cita, por no ser materia de este trabajo, se pueden enunciar tres principios más: el de legalidad, el de jurisdiccionalidad o del debido juicio legal, y el de ejecución legal.

Sobre el principio de proporcionalidad, Hernán Fuentes Cubillos (2008), en su artículo "El principio de proporcionalidad en derecho

penal. Algunas consideraciones acerca de su concretización en el ámbito de la individualización de la pena”, afirma:

Frente a la constante tensión entre arbitrio judicial y tasación legal en el proceso de individualización de la pena, y a la ausencia de una sólida teoría que la oriente, nace la necesidad de depurar los criterios que sean idóneos para recoger aquellas circunstancias objetivas y subjetivas que rodean al hecho, desde un enfoque eminentemente retrospectivo. Aquí el principio de proporcionalidad tiene un fértil terreno para desplegarse y su incipiente autonomía le otorga la virtualidad de dar concreción a las finalidades retributivas de la norma penal y de esa forma constituirse en una de las más relevantes directrices de racionalización en el ejercicio del *ius puniendi*.

No hay que olvidar que los objetivos principales de la pena son la prevención y la sanción de las conductas delictivas.

El castigo corresponde a la necesidad de que, ante la existencia de un mal cometido y tipificado como delito, el Estado reaccione con otro mal necesario que es la pena, orientado por el principio de retribución, el cual busca, entre el delito y la pena, la existencia de una adecuada igualdad o equivalencia.

Lo anterior se traduce como una equitativa retribución que, a su vez, es una garantía, para el sujeto activo del delito, de que la pena no será trascendental e inusitada, sino adecuada al daño causado y a la importancia del bien jurídico tutelado por la norma.

Parafraseando a Fuentes Cubillos (2008), cabe precisar que el principio de proporcionalidad se erige en un elemento definidor de lo que ha de ser la intervención penal desde el momento en que se trata de traducir el interés de la sociedad en imponer una medida de carácter general, necesaria y suficiente para la represión y la prevención de las conductas delictivas; por otro lado, está el interés del individuo en la eficacia de una garantía consistente en que no sufrirá un castigo que exceda el límite del mal causado. En otros términos, la

minimización de la violencia en el ejercicio del *ius puniendi*. Así, la justa medida de la pena se configura como un principio rector de todo el sistema penal.

Tampoco debe perderse de vista que el principio de proporcionalidad se encuentra consagrado constitucionalmente; abarca varias garantías, como la legalidad, la igualdad y la dignidad de la persona, inspiradas en los valores de justicia y libertad, y tiene como causa y fin evitar que la actuación de los poderes públicos sea arbitraria o excesiva: el Poder Legislativo, al determinar los delitos y las penas, y el Poder Judicial, al individualizarlas.

Al principio de proporcionalidad también se le conoce como principio de prohibición de exceso, ya que en sus orígenes buscaba que las penas impuestas no fueran mayores a la lesión causada a los bienes jurídicos protegidos por la norma; sin embargo, también se debe tomar en cuenta que, cuando la pena es inferior al daño ocasionado, es injusta y, por ende, desproporcionada.

Ésta es una forma de ver al principio de proporcionalidad en sentido inverso, situación que no contempla ninguno de los autores consultados, pero debe ser analizada y estudiada para proteger al sujeto pasivo del delito, a quien sufre la agresión o transgresión de sus derechos y que insta a la autoridad para que se aplique la ley y se haga justicia; por ello, el legislador, al crear la norma jurídica y establecer las penas, lo que conocemos como proporcionalidad abstracta, y el juez, al individualizar las penas, lo que conocemos como proporcionalidad concreta, deben observar fielmente dicho principio.

EL BIEN JURÍDICO TUTELADO

Para entender el concepto de bien jurídico tutelado es necesario definir al delito como toda lesión imputable a la voluntad humana, de un bien que el Poder Legislativo del Estado ha garantizado a todos, mediante la creación de una norma jurídica de aplicación general.

Este concepto define al bien jurídico en sentido trascendental, adquiriendo un sentido social al establecer que los bienes jurídicos existen en la sociedad y que lo único que hace el Estado es reconocerlos y garantizarlos al crear la norma jurídica.

En la primera mitad del siglo XIX, al amparo del nuevo Estado de derecho, en el que se empiezan a formar las legislaciones penales nacionales, surge el concepto de bien jurídico con un enfoque racionalista que se opone francamente al concepto contractualista del delito, al afirmar que el derecho como tal no puede ser lesionado, que la lesión la sufre el bien protegido por este último.

Como se mencionó líneas arriba, el principio de la protección de los bienes jurídicos es una de las cuatro limitantes materiales del *ius puniendi* o potestad punitiva del Estado; es aquí donde nos preguntamos cuál es la razón de ser del derecho penal. Es la protección y la salvaguarda de los bienes jurídicos de la sociedad para una sana convivencia del ser humano que, además, son el límite material fundamental de la potestad punitiva que tiene el Estado. Este principio debe estar previsto por la ley penal, ya que los delitos implican la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico y la pena es la consecuencia jurídica a que se hace acreedor el infractor de la ley penal, en la medida en que afecte estos bienes jurídicos.

La existencia de los delitos sólo se justifica cuando se afectan los bienes jurídicos reconocidos por la ley. Esto nos lleva a considerar al bien jurídico como el concepto central del derecho penal, ya que no puede existir delito ni aplicarse pena si no hay una lesión o puesta en peligro de un bien jurídico que la sociedad haya querido que sea tutelado por el derecho penal para garantizar su convivencia y seguridad.

La mayoría de los autores de derecho penal coinciden en que la función de éste es la protección de bienes jurídicos; sin embargo, al referirse a la función de la pena, hay quienes afirman que su objetivo no es la protección de estos bienes, en virtud de que cuando la norma penal se aplica ya han sido afectados o puestos en peligro.

En ese mismo sentido, es posible afirmar que el fundamento del bien jurídico es acorde con una teoría mixta, en la que se respete el principio de legalidad y la intervención de la sociedad, esto es, en dos principios: el democrático y el de derecho, que dan identidad al tipo de Estado en que tenga lugar la protección de los bienes jurídicos.



El delito electoral

DEFINICIÓN DE **DELITO ELECTORAL**

Definir al delito ha sido, históricamente, una tarea ardua y compleja, más aún, definir al delito electoral, esto debido a la gran diversidad de las conductas que son y pueden llegar a ser tipificadas como ilícitos en esta materia, si tomamos en consideración tanto el objeto como los sujetos que pueden cometerlo.

Para el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM, 2011), el delito electoral es la conducta realizada por un individuo o individuos que atenta sobre la decisión libre de otro, al manipular la preferencia a favor de un candidato o al obligar a alguien a votar por un partido político o contendiente, así como al condicionar o intercambiar la ayuda prestada por el Programa Oportunidades, al repartir despensas y recortar la ayuda económica de becas.

Para la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (Fepade, s. f.), el delito electoral es definido como la conducta que daña o afecta el interés público electoral federal; mientras que para la Procuraduría General de la República (PGR, s. f.), son las conductas descritas y sancionadas por el Código Penal Federal que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función pública electoral federal.

De la definición clásica de delito se deduce la de delitos electorales como las acciones u omisiones que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función electoral y atentan contra las características del voto, que debe ser universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible; asimismo atentan contra la organización de los procesos electorales y los principios constitucionales que los rigen.

René González de la Vega (2001, p. 37) afirma que las leyes sobre los delitos electorales son aquellas normas de carácter penal que tienen como fin tutelar la libertad del voto, la honestidad del proceso comicial y la sinceridad del sufragio universal; por su parte, Ronald Angulo Zavaleta (citado por el Jurado Nacional de Elecciones [JNE], s. f.) asevera que los delitos electorales son las conductas que lesionan o ponen en peligro la función electoral y, específicamente, el sufragio, en cualquiera de sus características.

Héctor Díaz Santana (s. f.) define el derecho electoral y da su opinión acerca de los retrocesos y la poca efectividad que ha ocasionado el derecho penal electoral contemporáneo, con las siguientes palabras:

Los delitos electorales son un instrumento que se incorporó al sistema electoral mexicano para sancionar las conductas más graves que afectan la legalidad de las elecciones y las garantías universales del voto, a la fecha los resultados exhibidos denotan exigua efectividad. Las elecciones en México están presentando retrocesos graves, que se manifiestan con reiteradas denuncias por compra, coacción y el uso de recursos públicos para el proselitismo electoral sin ser sancionadas.

Es necesario conocer los antecedentes históricos de la regulación de los delitos electorales en nuestro país para identificar la evolución y comprender el desarrollo que han tenido en los diferentes ordenamientos jurídicos, tanto de carácter administrativo como penal.

La regulación de los delitos electorales en México, como lo señala el doctor Javier Patiño Camarena (2002), ha pasado por cinco periodos, que se pueden resumir de la siguiente forma:

El primer periodo inicia con la promulgación de la Constitución de Apatzingán de 1814 a 1871, en que se expide el Código Penal de Martínez de Castro, en el cual se reguló a las faltas administrativas y a los delitos electorales en forma conjunta.

El segundo periodo tiene lugar del año 1871 al año de 1917 en que se promulga la Constitución Federal y se caracterizó por conservar dentro de las normas electorales a las faltas administrativas, mientras que en el Código Penal se adhirió un capítulo especial en el que se incluyó a los delitos electorales.

El tercer periodo parte de 1917 al 2 de julio de 1918 en que se promulga la Ley para la Elección de los Poderes Federales y hasta la entrada en vigor del Código Almaraz el 15 de diciembre de 1929; en este periodo coexistieron el capítulo de delitos electorales del Código Penal de 1871, así como las disposiciones electorales del capítulo XI de la mencionada Ley para la Elección de los Poderes Federales.

El cuarto periodo comprende del año 1929 en que se promulga el Código Almaraz, continúa en 1931 con el Código Penal de ese año y sigue hasta 1989 en que se resuelve que las leyes electorales regularan tanto a las faltas administrativas, como a los delitos electorales.

El quinto periodo tiene lugar en 1990, en que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la reforma al Código Penal Federal en agosto del mismo año desvinculan las faltas administrativas de los delitos electorales, que a partir de esa fecha fueron comprendidos en el título vigésimo cuarto, capítulo único del denominado, en esa época, Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del Fuero Federal. (p. 654)

A esto hay que añadir un sexto periodo, que da inicio con la reforma estructural electoral propuesta por el presidente de la república

Enrique Peña Nieto, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, así como una nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.

La reciente reforma político-electoral generó cambios de gran profundidad en el sistema comicial mexicano, ya que establece un nuevo modelo de integración, así como de distribución de competencias de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, e introduce modificaciones en diversos temas enfocadas a garantizar la certeza y la transparencia en las elecciones; lo dicho derivado de la exposición de motivos de la citada reforma. Pueden destacarse los siguientes cambios al respecto:

- Desaparece el Instituto Federal Electoral (IFE) y se crea el Instituto Nacional Electoral (INE) como encargado de organizar las elecciones en toda la república mexicana, quien asumirá, mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales; quien, además, investigará las infracciones por presuntas violaciones a la normativa relacionada con el acceso a los medios de comunicación y de propaganda.
- Se destaca la figura del gobierno de coalición, explicando las bases de la reelección legislativa de senadores y diputados federales, así como de los integrantes de los ayuntamientos.
- Los partidos para conservar el registro deben reunir el 3% de la votación válida en las elecciones para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, se debe garantizar la paridad de género.
- Se establece que el procedimiento de supervisión de gastos y acciones proselitistas se desarrollará en paralelo a las campañas electorales, señalando también las causales de nulidad de la elección por el rebase del tope de gastos de campaña. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, s. f.a)

La evolución que ha tenido la regulación de los delitos electorales ha generado opiniones en favor y en contra de la penalización de estas acciones; lo cierto es que su inclusión en los códigos penales obedeció a la gravedad de las conductas que se tipifican en este rubro y a la importancia del bien jurídico, siendo el objetivo principal de esta medida inhibir el ánimo de los sujetos activos de estos delitos para que se abstengan de incurrir en dichos supuestos.

Tomando en cuenta el carácter colectivo del término soberanía popular, se puede considerar que los delitos electorales se clasifican también como derechos difusos y colectivos, en los cuales el acto cometido se aprecia como una acción que afecta de manera directa al individuo, pero en el futuro esa conducta puede dañar seriamente a la colectividad porque, aunque el voto es un derecho del ciudadano que se ejerce de manera individual, el sentido de la democracia es que la mayoría decida quién habrá de gobernarlos, y es aquí cuando el voto adquiere un sentido difuso o colectivo.

Fix Zamudio (1992) define los intereses difusos y colectivos como:

Los derechos subjetivos e intereses legítimos que corresponden a personas indeterminadas, pertenecientes a diversos grupos sociales, que se encuentran distribuidos en amplios sectores, de manera que no resulta fácil el establecimiento de los instrumentos adecuados para la tutela de los propios intereses. (p. 71)

Según Cabrera Acevedo (citado por Ferrer Mac-Gregor, 2009), existe una delimitación entre los derechos difusos y colectivos, pues señala:

Existe una delimitación estrecha entre los derechos difusos y los derechos colectivos, siendo los derechos difusos los pertenecientes a una comunidad de personas indeterminadas e indeterminables; por ejemplo, el derecho al medio ambiente sano y al desarrollo sustentable. Mientras que los derechos colectivos atañen a un círculo social de personas indeterminadas, pero determinables; por ejemplo, los derechos de un grupo étnico.

El sufragio y el derecho a ser electo para cargos de elección popular son derechos y obligaciones de los ciudadanos mexicanos y se establecen en los artículos 35, fracciones I y II, y 36, fracciones III y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto al derecho al sufragio, éste se vuelve difuso cuando conlleva el término de soberanía nacional a que se refieren los artículos 39 y 41 de la propia Constitución federal, los cuales señalan, respectivamente, que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder dimana del pueblo y se establece para beneficio de éste, y que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, así como en el hecho de que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

El doble carácter de los derechos político-electorales de los ciudadanos, como derechos particulares y como derechos difusos, es una razón más para considerarlos como bienes jurídicos de gran relevancia que debe tutelar de manera racional y efectiva el derecho penal electoral.

Los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución federal, al referirse a los términos soberanía nacional y estados libres y soberanos, puntualizan de forma muy clara que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, y que es éste el que tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, renovando a los representantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

El texto de la *CPEUM* es fiel al principio de soberanía tal y como se establece en el artículo 3 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, en cuanto a que toda soberanía reside esencialmente en la nación y que ningún cuerpo, ningún individuo, puede ejercer una autoridad que no emane de ella (Canto Castillo, 2011).

Por lo anterior, se puede decir que es delito electoral toda conducta que atenta contra la democracia, la soberanía popular, el voto, los principios rectores y la organización de los procesos electorales en sus diferentes etapas, así como todo acto u omisión que ponga en riesgo la elección democrática de los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto en el ámbito federal como en el local, y de los representantes de los ayuntamientos, en el ámbito municipal.

EL BIEN JURÍDICO TUTELADO POR LOS DELITOS ELECTORALES

Uno de los temas centrales de este trabajo es determinar cuál es el bien jurídico tutelado por los delitos electorales, ya que, atendiendo al principio de proporcionalidad de la pena, a mayor grado de ofensa a la sociedad por las conductas cometidas por el infractor de la ley, mayor debe ser la pena, mayor debe ser el castigo que se imponga.

El tema de la proporcionalidad de la pena fue analizado por Cesare Beccaria en su obra publicada en 1764, *Dei delitti e delle pene* (traducido al español como *Tratado de los delitos y de las penas*), con el objeto de moderar las penas infamantes que predominaban en esa época.

Así, el estudioso mencionado hace referencia al tema de la proporción entre los delitos y las penas, de manera por demás elocuente, cuando afirma:

Supuesta la necesidad de la reunión de los hombres y los pactos que necesariamente resultan de la oposición misma de los intereses privados, encontramos con una escala de desórdenes, cuyo primer grado consiste en aquellos que destruyen inmediatamente la sociedad, y el último es la más pequeña injusticia posible cometida contra los miembros particulares de ella. Entre estos extremos están comprendidas todas las acciones opuestas al bien público que se llaman delitos, y todas van aminorándose por grados insensibles, desde el mayor al

más pequeño. Si la geometría fuese adaptable a las infinitas y oscuras combinaciones de las acciones humanas, debería haber una escala correspondiente de penas, en que se graduasen desde la mayor hasta la menos dura; pero bastará al sabio legislador señalar los puntos principales, sin turbar el orden, no decretando contra los delitos del primer grado las penas del último. Y en caso de haber una exacta y universal escala de las penas y de los delitos, tendríamos una común y probable medida de los grados de tiranía y de libertad, y del fondo de humanidad o de malicia de todas las naciones. (Beccaria, 2015, p. 26)

Como se puede apreciar, históricamente se ha pugnado por encontrar la real y justa medida entre el delito y la pena que a éste le corresponde, para evitar abusos o defectos. En un inicio, para evitar lo sangriento de las penas; en la actualidad, para lograr que el derecho cumpla con su objetivo de ser un instrumento que logre la paz social y la armónica convivencia del ser humano, es decir, que permita la impartición de justicia con absoluto respeto a la legalidad y a los derechos humanos, tomando en cuenta, para ello, que el sentido de la proporcionalidad opera a la inversa, esto es, que deben revisarse las penas para evitar que sean deficientes o insuficientes para lograr su objetivo.

Lo anterior, con el fin de evitar, por un lado, la impunidad y, por otro, alentar a la comisión de más conductas ilícitas, provocando, de esta forma, el desorden social ante la percepción de los ciudadanos de que no hay un castigo por parte de la autoridad que sirva de freno a quienes tienen por costumbre realizar estas prácticas.

Para determinar cuál debe ser la justa pena a que deben ser acreedores quienes cometen un delito electoral, es imprescindible, en primer término, analizar a conciencia cuál es el bien jurídico tutelado por los delitos electorales, tomando en cuenta la importancia, la magnitud y la trascendencia, así como los efectos de los bienes jurídicos en los planos local, nacional y hasta internacional; esto debido a la naturaleza y las funciones de gobierno que desempeñan los repre-

sentantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, quienes son electos mediante el voto popular en un sistema democrático.

El Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM, s. f.) señala en su página de Internet la importancia del proceso electoral como bien jurídico tutelado por el derecho penal electoral y hace una distinción entre los bienes que este derecho tutela y la sanción de las infracciones administrativas; al respecto, concluye que ambos tienen una finalidad común: proteger al proceso electoral en todas sus etapas, salvaguardar el derecho al voto de los ciudadanos, procurar la celebración de elecciones libres y transparentes y buscar que no se cometan delitos electorales.

En este tenor, la autoridad electoral precisa lo siguiente:

La división del derecho punitivo del Estado es una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, s. f.b)

Por lo anterior, puede observarse que el objetivo del proceso electoral excede en importancia al de los procesos jurisdiccionales, al tomar en consideración que el proceso electoral federal incide en la elección de representantes populares de un país entero, en la voluntad popular de la nación y de él depende, en gran medida, el sano de-

sarrollo de su vida civil, mediante la representación política del pueblo en los órganos de dirección del Estado, misma que depende de un adecuado desarrollo del proceso electoral que constituya un verdadero ejercicio democrático, libre y apegado a la legalidad.

Por ello el proceso comicial debe constituir un permanente ejercicio democrático desde el principio hasta el final; democracia en la elección tanto de los candidatos dentro de los partidos como de los candidatos independientes y de alianzas. Democracia es la palestra ideológica. Democracia en la emisión del voto.

El doctor Javier Patiño Camarena (2002, p. 667) menciona, de forma específica y en su conjunto, los elementos que integran el bien jurídico tutelado, enmarcado por los diversos artículos del derogado título vigésimo cuarto del Código Penal Federal, los cuales son el voto; la separación entre la Iglesia y el Estado; la correcta práctica de la función electoral; el respeto, por parte de los partidos políticos y de los candidatos, hacia la voluntad popular, sin utilizar fondos de actividades ilícitas para sus campañas electorales; el funcionamiento normal del Congreso de la Unión; la confiabilidad del Registro Nacional de Ciudadanos; el principio de certeza; la confiabilidad en los documentos públicos electorales (el padrón electoral, las listas nominales de electores y la credencial para votar), y la responsabilidad imparcial de la institución que organiza el ejercicio del derecho al voto, observa el respeto de los resultados de la elección y garantiza la participación de los partidos políticos en circunstancias de igualdad y de equidad.

Asimismo Patiño Camarena (2002) afirma que proteger el bien jurídico tutelado por los delitos electorales reviste la más alta prioridad; conformar las instituciones democráticas y republicanas que se requieren para este fin nos ha ocupado cerca de 200 años.

Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (1997), en el libro *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, acertadamente escriben:

el bien jurídico protegido por todos los delitos electorales es el adecuado funcionamiento de las instituciones electorales. Así, pues, los aspectos “jurídicamente tutelados” van desde los derechos político-electorales de los ciudadanos, hasta los instrumentos y documentos que se utilizan en las distintas etapas de los procesos electorales, pasando por lo relativo a las condiciones de la competencia entre los partidos y candidatos.

Granados Atlaco (2012), en su libro titulado *Derecho penal electoral mexicano*, afirma lo siguiente:

El bien jurídico genérico tutelado por los delitos electorales es la defensa y protección de los procesos dirigidos a la renovación de cargos públicos supeditados al voto de los ciudadanos, entre los que se pueden incluir los derivados de las distintas etapas del proceso electoral. (p. 217)

En cuanto al bien jurídico tutelado, María G. Pedicone de Valls (2001), en su obra *Derecho electoral*, sostiene:

La legislación que reprime los delitos electorales busca preservar:

- El derecho al voto, ya que este derecho tiene una significación muy rica porque por su intermedio el ciudadano no sólo elige a sus representantes, sino, también, un programa político con apego al cual se debe gobernar al país y, además, se reitera, actualiza y confirma su decisión de que la democracia debe ser la norma básica del gobierno;
- El correcto funcionamiento de la función electoral, es decir, que las instituciones y funcionarios electorales se conduzcan con apego a los principios constitucionales de legalidad, imparcialidad, certeza, objetividad e independencia;
- Que los partidos políticos y los candidatos respeten la voluntad popular y no utilicen fondos de actividades ilícitas para sus campañas electorales;

- Las condiciones legales a que se debe ajustar la contienda electoral, evitando que se distorsione la función pública mediante la utilización de fondos, bienes o servicios estatales para fines diversos, o los institucionales con el propósito de favorecer a un partido o candidato;
- La confiabilidad en los registros de las personas y de los padrones electorales, puesto que son un instrumento vital para apoyar los procesos de toma de decisiones gubernamentales en la materia;
- El principio de certeza y la consecuente confiabilidad en los documentos públicos electorales, ya que la transparencia en el manejo de estos instrumentos es un sólido punto de partida para la confiabilidad de los comicios. (p. 74)

De esta forma, los autores citados coinciden en que el bien jurídico tutelado por los delitos electorales es de gran relevancia jurídica, ya que protege la elección, la organización y la forma de gobierno que nos rige; esto es, a la democracia misma, entendida ésta como el gobierno o autoridad del pueblo que se ejerce de manera individual, mediante el ejercicio del voto ciudadano, y en su conjunto, atendiendo al principio de soberanía popular.

EL DOLO EN LOS DELITOS ELECTORALES

El dolo como requisito indispensable en la comisión de los delitos electorales ha sido definido de manera general en el primer apartado de este libro.

Es conveniente recordar que, como elemento subjetivo del delito, el dolo forma parte de la culpabilidad, la cual es de naturaleza psicológica, siendo, en consecuencia, concebida como el nexo subjetivo entre el actor y el hecho ilícito.

El elemento subjetivo del ilícito penal electoral se refiere a conocer la conducta que se quiere desplegar, a conocer el delito que se quiere cometer en su modalidad de delito electoral; esto implica, por

parte del actor, tanto el conocimiento de los elementos del tipo penal electoral como la voluntad o la finalidad que se busca al desplegar dicha conducta que, en este caso, es que gane o pierda la elección determinado partido político o candidato.

Por lo que se refiere a los delitos electorales, es indiscutible que el infractor de la ley electoral actúa con dolo al cometer el ilícito; esto es, lleva a cabo la conducta con pleno conocimiento de los elementos que integran el tipo objetivo del delito, actualizándose con ello el elemento intelectual del dolo. Por lo que hace al segundo elemento, el volitivo, es evidente también que el delincuente electoral decide ejecutar el delito con la intención de que se produzca el resultado, que gane su candidato o su partido y que, por consiguiente, pierda el contrario, sin importarle el costo económico, político o social que esto implique, así como tampoco las consecuencias jurídicas que se generen.

Para Eugenio Raúl Zaffaroni (1997), el dolo es “querer el resultado típico, es decir, la voluntad realizadora del tipo objetivo” (p. 63); en tanto que para Héctor Díaz Santana (s. f.) un ilícito penal electoral:

está concebido con base en la conducta realizada y el dolo es una pieza fundamental; el dolo consiste en el actuar consciente y voluntario, dirigido a la producción de un resultado típico y antijurídico, lo que implica un problema para el Derecho Penal Electoral al momento de comprobar una hipótesis delictiva, ya que pueden existir en el Código Penal Federal más de 160 hipótesis delictivas. (p. 6)

Los delitos electorales están tipificados de tal manera que sólo se sancionan cuando su comisión es dolosa; esta cualidad hace que su naturaleza corresponda a la de los delitos considerados por la doctrina y la legislación penal como graves.

Para el Instituto Nacional Electoral, siguiendo la directriz del doctor Patiño Camarena (2002) y la que establece el artículo 8.º del Código Penal Federal, además de las opiniones de los juristas Moisés

Moreno y Jorge Reyes Tayabas (aludidas en Patiño Camarena, 2002), los delitos electorales se tipifican de tal manera que sólo se sancionan cuando su comisión sea dolosa.

LA PENALIDAD DE LOS DELITOS ELECTORALES EN EL
CAPÍTULO VIGÉSIMO **CUARTO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL**
VIGENTE HASTA EL 23 DE MAYO DE 2014

En el primer apartado de este libro se definió el concepto de pena como una consecuencia del hecho ilícito. En el presente apartado se hace el análisis de ella en los delitos electorales, tomando en cuenta que la pena impuesta al hecho ilícito en materia electoral debe inhibir la comisión de estas conductas, además de procurar, en su caso, castigar al infractor con sanciones que, a manera de ejemplo, aporten a la prevención del surgimiento de nuevos ilícitos en la materia.

La discusión sobre la inclusión de un capítulo de delitos electorales en el Código Penal Federal ha sido superada a tal grado que en la reforma estructural electoral de 2014 se dio paso a la creación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, aplicable en toda la república mexicana, con el objeto de sancionar de manera uniforme estas conductas ilícitas.

A la fecha, la diferencia entre la gravedad de las penas por delitos electorales cometidos y las sanciones administrativas por violaciones a las reglas del proceso electoral es clara y evidente; toca ahora el análisis de su eficacia o ineficacia, considerando el principio de proporcionalidad. Para ello debe tomarse como premisa que las penas son el instrumento por medio del cual el Estado protege ciertos bienes jurídicos; son la *ultima ratio* que el Estado tiene para controlar estos fenómenos delictivos, además del dolo, como requisito para el derecho electoral. Los bienes jurídicos que esta materia pretende proteger son, como ya se ha visto, de la más alta importancia.

Acotando lo anterior, se trata de proteger no sólo a las instituciones democráticas y republicanas de nuestro país, sino también al ejercicio democrático del voto ciudadano y al adecuado desarrollo del proceso electoral para la elección de los titulares tanto de los poderes Ejecutivo y Legislativo como de los ayuntamientos, mediante la emisión del voto que, ejercido como un derecho difuso, se traduce en el principio de soberanía popular, contra conductas graves, eminentemente dolosas, desplegadas por sujetos activos que buscan beneficiarse de forma particular.

Ahora bien, cabe preguntarse cómo protege el derecho penal a los bienes jurídicos que tutela el derecho electoral. La respuesta la encontramos en el *ius puniendi*, entendido como la facultad del Estado para castigar las conductas antisociales que sean consideradas como delitos. Es la facultad de coacción para evitar que sean vulnerados los bienes jurídicos tutelados por el derecho penal electoral, ya que, sin una pena adecuada por el incumplimiento de lo previsto por la ley electoral, predominará la anarquía y el desorden social, convirtiéndose las normas penales electorales sólo en buenas intenciones que no responden a las necesidades de respeto, orden, armonía y paz en la sociedad.

Lo trascendente es dilucidar el monto de las penas que corresponden a los tipos penales de carácter electoral para que éstas sean proporcionales a la afectación o daño causado por el sujeto activo, principalmente cuando se vean involucrados funcionarios electorales, ya que éstos tienen la obligación de organizar y vigilar el desarrollo del proceso comicial, o cuando intervengan o participen servidores públicos, funcionarios partidistas y candidatos de los partidos políticos, tomando en cuenta que, en estos casos, las conductas ilícitas que cometa cualquiera de los actores del proceso electoral son eminentemente dolosas.

Con la reforma al Código Penal Federal de agosto de 1990, se adicionó el título vigésimo cuarto para regular en la legislación penal los delitos electorales, con el afán de proteger los bienes jurídicos del

derecho electoral, atendiendo a su trascendencia, como se ha podido apreciar en opinión de los tratadistas.

El título vigésimo cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para Toda la República en Materia de Fuero Federal fue reformado en dos ocasiones. La primera en 1994 y tuvo como objetivo transparentar los procesos electorales, inspirándose para tal efecto en la inhibición de los delitos de la materia, con el propósito de evitar las conductas que atentan contra los derechos político-electorales de los ciudadanos, el proceso electoral y la democracia.

La reforma de 1994 dio lugar al incremento de la punibilidad de algunos delitos electorales, a suprimir que se alternara entre la pena privativa de la libertad y la pena pecuniaria y a la tipificación de nuevas conductas para incorporarlas al capítulo de los delitos electorales.

En 1996 se realizó la segunda reforma al título vigésimo cuarto del código aludido; con ella se dio claridad a algunas hipótesis delictivas y se elevó el número de conductas tipificadas como delitos en materia electoral, buscando dar mayor precisión a las mismas y adecuándolas a la realidad imperante en nuestro país en esos momentos.

El título vigésimo cuarto del Código Penal Federal contemplaba la pena privativa de la libertad y la pena pecuniaria, y como complementos de ambas penas se tenían la suspensión de derechos políticos, la inhabilitación del cargo de uno a cinco años y la destitución del cargo.

La pena privativa de la libertad que se podía imponer a los infractores de los delitos electorales era de seis meses, como mínimo, y de nueve años de prisión, como máximo, de lo que puede observarse que la penalidad era baja en relación con la importancia del bien jurídico que se buscaba proteger, lo cual le permitía al infractor obtener el beneficio de la libertad bajo caución, burlando de esta forma las leyes penales electorales, que, como se ve, se presentaban francamente laxas.

En cuanto a la pena pecuniaria para los delitos electorales, la mínima era de 10 días de multa y la máxima de 500.

En el caso de la suspensión de derechos políticos, era hasta por seis años para quienes, habiendo sido electos diputados o senadores, no se presentasen, sin causa justificada, a desempeñar el cargo.

La inhabilitación del cargo era de uno a cinco años y se imponía según lo dispuesto por el artículo 402 del Código Penal Federal, como complemento a las penas privativas de la libertad y pecuniarias que establecía el mismo.

La destitución del cargo también se imponía como complemento a la sanción prevista en términos del artículo 402 del ordenamiento jurídico mencionado.

CUADRO 1. Clasificación de los delitos electorales por sujeto activo en el Código Penal Federal

Sujeto activo	Artículo	Delito	Bien jurídico	Penalidad
Cualquier ciudadano	403, 409, 410 y 411	Votar sin cumplir los requisitos, proselitismo, recoger credenciales, comprar votos, coartar la libertad del voto, impedir la instalación de casillas, alterar el Registro Federal de Electores, proporcionar documentación falsa al Registro Nacional de Ciudadanos	Voto, proceso electoral, confiabilidad del Registro Nacional de Ciudadanos	De seis meses a siete años
Ministros de cultos religiosos	404	Inducir al voto	Voto libre, separación Iglesia-Estado	500 días de multa
Funcionarios electorales	405	Uso indebido de documentos del Registro Nacional de Electores, instalar casillas fuera de tiempo y lugar, alterar resultados electorales, presionar a votantes, introducir de forma ilegal boletas	Voto, proceso electoral, función electoral	De dos a seis años
Funcionarios partidistas, candidatos, organizadores de campaña	406 y 412	Presión a votantes, destruir material electoral, propaganda en la jornada electoral, impedir la instalación de casilla, uso de recurso ilícitos	Voto, proceso electoral, voluntad popular, evitar uso de recursos de procedencia ilícita	De uno a nueve años

Sujeto activo	Artículo	Delito	Bien jurídico	Penalidad
Servidores públicos	407	Obligar a subordinado a comprar votos, desvío de recursos	Voto, proceso electoral, recursos públicos	De uno a nueve años
Diputados y senadores	408	No presentarse a cumplir el cargo	Funcionamiento del Congreso de la Unión	Suspensión de los derechos políticos hasta por seis años
Personal del Registro Nacional de Ciudadanos	410	Proporcionar documentación falsa al Registro Nacional de Ciudadanos, hacer mal uso de documentos que acreditan ciudadanía	Confianza del Registro Nacional de Ciudadanos	De tres meses a cinco años (incrementada en una cuarta parte)

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para Toda la República en Materia de Fuero Federal (1931), que estuvo vigente hasta junio de 2014.

Obsérvese que ninguno de los delitos electorales que contemplaba el Código Penal era considerado como ilícito grave, en virtud de que la pena mínima que podía imponerse a los infractores era de tres meses de prisión, y la máxima, de nueve años, lo que nos lleva a considerar que las penas que el legislador asignaba no eran proporcionales con el bien jurídico tutelado.

CUADRO 2. Penalidad de los delitos electorales en todos los estados de la república

Código Penal de cada estado	Penal privativa de la libertad	Penal pecuniaria	Inhabilitación	Destitución	Suspensión de derechos políticos
Código Penal federal	3 meses-9 años	10-500 días	1-5 años	Art. 402	Hasta 6 años
Aguascalientes	3 meses-9 años	Mil-dos mil días	No contempla	No contempla	4-9 años
Baja California	3 meses-9 años	10-200 días	1-10 años	Art. 344	No contempla
Baja California Sur	3 días-7 años	50-200 días	No contempla	Art. 226	Hasta 5 años
Campeche	3 meses-9 años	20-500 días	1-9 años	Art. 403	Hasta 1 año
Chiapas	6 meses-10 años	20-500 días	1-5 años	Art. 480	Hasta 6 años
Chihuahua	6 meses-9 años	10-500 días	1-5 años	Art. 335	Hasta 3 años
Coahuila	6 meses-6 años	20-200 días	No contempla	No contempla	No contempla
Colima	3 días-9 años	20-100 unidades	No contempla	No contempla	No contempla
Ciudad de México	3 meses-9 años	10-500 días	1-5 años	Art. 402	Hasta 6 años
Durango	3 meses-9 años	36-648 días	1-5 años	Art. 408	6 meses-9 años
Estado de México	1-8 años	30-700 días	4-12 años	Art. 323	2-7 años

Código Penal de cada estado	Penas privativas de la libertad	Penas pecuniarias	Inhabilitación	Destitución	Suspensión de derechos políticos
Guanajuato	3 meses-3 años	10-200 días	Hasta 5 años	No contempla	2-4 años
Guerrero	6 meses-10 años	10-500 días	1-5 años	Art. 291	No contempla
Hidalgo	3 meses-7 años	30-500 días	Hasta 5 años	Art. 355	No contempla
Jalisco	3 meses-9 años	10-500 días	No contempla	No contempla	Hasta 6 años
Michoacán	3 meses-6 años	10-200 días	1-5 años	No contempla	1-6 años
Morelos	6 meses-9 años	10-500 días	No contempla	Art. 277	1-6 años
Nayarit	3 días-6 años	10-50 días	No contempla	No contempla	2-4 años
Nuevo León	3 meses-12 años	20-mil días	3-12 años	No contempla	No contempla
Oaxaca	6 meses-9 años	10-500 días	1-5 años	No contempla	No contempla
Puebla	6 meses-12 años	10-500 días	1-5 años	Art. 448	No contempla
Querétaro	6 meses-12 años	10-500 días	1-5 años	Art. 316	1-6 años
Quintana Roo	6 meses-6 años	10-500 días	No contempla	No contempla	1-6 años
San Luis Potosí	1 mes-6 años	10-mil días	No contempla	No contempla	No contempla

Código Penal de cada estado	Pena privativa de la libertad	Pena pecuniaria	Inhabilitación	Destitución	Suspensión de derechos políticos
Sinaloa	6 meses-9 años	10-400 días	3-9 años	Art. 357	1-5 años
Sonora	3 meses-3 años	10-500 días	Hasta 3 años	Art. 330	Hasta 3 años
Tamaulipas	6 meses-9 años	10-400 días	Hasta 1 año	Art. 445	Hasta 6 años
Tabasco	6 meses-9 años	10-500 días	Hasta 5 años	Art. 347	No contempla
Tlaxcala	3 meses-5 años	10-100 días	No contempla	No contempla	No contempla
Veracruz	6 meses-9 años	10-500 días	No contempla	No contempla	Hasta 6 años
Yucatán	3 meses-6 años	10-500 días	No contempla	No contempla	1-5 años
Zacatecas	3 meses-3 años	10-500 días	No contempla	No contempla	No contempla

Fuente: Elaboración propia con base en los diferentes códigos penales de los estados de la república vigentes hasta mayo de 2014.

El artículo 9 del Código Penal del Estado de México establece de manera expresa las conductas consideradas por la ley penal como delitos graves, agregando que también son considerados como tales los previstos por las leyes especiales y generales cuando la pena máxima excede 10 años de prisión, hipótesis bajo la cual la comisión de dichos ilícitos no permite que el sujeto activo tenga el beneficio de la libertad provisional bajo caución.

De conformidad con este criterio de clasificación, los delitos electorales no eran considerados como graves por el Código Penal del Estado de México ni por el Código Penal Federal ni por las leyes especiales y las leyes generales, ya que la penalidad de éstos no excedía los 10 años de prisión. Sólo en el artículo 15 de la nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales se establece una penalidad de cinco a 15 años de prisión y una multa de mil a cinco mil días de salario mínimo a quien por sí o por interpósita persona realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie en favor de algún precandidato o candidato, partido político, coalición o agrupación política, cuando exista una prohibición legal para ello o cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito o en montos que rebasen los permitidos por la ley.

Establece como agravante el aumento de la penalidad hasta en una mitad, cuando la conducta se realice en apoyo de una precampaña o campaña electoral; de esta forma se contradicen las opiniones de todos los expertos del derecho electoral, quienes consideran al bien jurídico tutelado por los delitos electorales como de gran trascendencia para la vida política y la democracia de este país; no se clasifica delito grave a las conductas contra el proceso electoral.

Los delitos graves son aquellos que afectan los valores fundamentales o los bienes jurídicos más importantes para la sociedad y para el Estado, cuya pena mínima no admite libertad provisional bajo caución y que no son excarcelables.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal establece en su artículo 268 que “son graves los delitos sancionados

con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de cinco años”, obteniéndose este último de la suma de la pena mínima y la máxima dividida entre dos, con la salvedad de que a este tipo de delitos no se les otorga el beneficio de la libertad provisional bajo caución.

En este mismo sentido, el Código Federal de Procedimientos Penales establece en su artículo 194 que se califican como delitos graves, para todos los efectos legales por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en 22 ordenamientos legales, entre los que no se encuentran los relativos a los delitos electorales.

La PGR (s. f.), respecto a la gravedad de los delitos electorales, define estas conductas en el Código Penal Federal como aquellas que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función pública electoral federal, haciendo alusión a las características que las distinguen:

1. Estos delitos se persiguen de oficio y la comisión es dolosa.
2. Ninguno de los delitos electorales está considerado como grave.
3. El bien jurídico es el adecuado desarrollo de la función electoral.
4. La pena de prisión es de seis meses a nueve años, con multa e inhabilitación.

Estos datos fueron tomados de la página principal de la PGR (s. f.), en la que se hace referencia a la Fepade, que “es el órgano especializado responsable de atender en forma institucional, especializada y profesional, lo relativo a los delitos electorales”.

La penalidad impuesta a los delitos electorales en el título vigésimo cuarto del Código Penal Federal, vigente hasta el 23 de mayo de 2014, era de nueve años de prisión, con la única excepción de los estados de Chiapas y Guerrero, con penalidades máximas de hasta

10 años de prisión, así como de Nuevo León, Puebla y Querétaro, con penalidades máximas de hasta 12 años de prisión.

En tanto que, para que un delito sea considerado como grave en el Código Penal del Estado de México, dicho delito debe estar incluido en el catálogo que establece el antes referido artículo 9 de este Código o que su penalidad sea mayor a 10 años de prisión y, en el caso de los delitos electorales, no se actualiza ninguno de los dos supuestos jurídicos.

LA PENALIDAD DE LOS DELITOS CALIFICADOS COMO GRAVES EN EL **CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES**

Es necesario realizar el análisis de las penalidades de las conductas delictivas tipificadas como delitos graves porque esto ilustra, de manera real y comparativa, la penalidad que el legislador impone a este tipo de delitos en el Código Federal de Procedimientos Penales, así como los bienes jurídicos que se tutelan.

En este Código se enumeran los delitos que son considerados como graves, tanto del Código Penal Federal como de la mayoría de las leyes federales, y se establece lo siguiente:

Artículo 194. Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes:

- I. Del Código Penal Federal, los delitos siguientes:
 - 1) Homicidio por culpa grave, previsto en el artículo 60, párrafo tercero;
 - 2) Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;
 - 3) Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

- 4) Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter, financiamiento al terrorismo previsto en los artículos 139 Quáter y 139 Quinquies y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;
- 5) Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;
- 6) Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;
- 7) Piratería, previsto en los artículos 146 y 147;
- 8) Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;
- 9) Evasión de presos, previsto en los artículos 150 y 152;
- 10) Ataques a las vías de comunicación, previsto en los artículos 168 y 170;
- 11) Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, previsto en el artículo 172 Bis párrafo tercero;
- 12) Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero;
- 13) Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;
- 14) Se deroga;
- 15) Se deroga;

- 16) El desvío u obstaculización de las investigaciones, previsto en el artículo 225, fracción xxxii;
- 17) Falsificación y alteración de moneda, previsto en los artículos 234, 236 y 237;
- 18) Se deroga;
- 19) (Se deroga);
- 20) Violación, previsto en los artículos 265, 266 y 266 Bis;
- 21) Asalto en carreteras o caminos, previsto en el artículo 286, segundo párrafo;
- 22) Lesiones, previsto en los artículos 291, 292 y 293, cuando se cometa en cualquiera de las circunstancias previstas en los artículos 315 y 315 Bis;
- 23) Homicidio, previsto en los artículos 302 con relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;
- 24) Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;
- 25) Robo calificado, previsto en el artículo 367 cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en los artículos 372 y 381, fracciones vii, viii, ix, x, xi, xiii, xv, xvi y xvii;
- 26) Robo calificado, previsto en el artículo 367, en relación con el 370 párrafos segundo y tercero, cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en el artículo 381 Bis;
- 27) Comercialización habitual de objetos robados, previsto en el artículo 368 Ter;
- 28) Robo de material radiactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo o fuente de radiación, previsto en el artículo 368 Quinquies;
- 29) Robo, previsto en el artículo 371, párrafo último;
- 30) Robo de vehículo, previsto en el artículo 376 Bis;
- 31) Los previstos en el artículo 377;
- 32) Extorsión, previsto en el artículo 390;
- 33) El previsto en el artículo 400 Bis;

- 33) Bis. Contra el Ambiente, en su comisión dolosa, previsto en los artículos 414, párrafos primero y tercero, 415, párrafo último, 416, párrafo último y 418, fracción II, cuando el volumen del derribo, de la extracción o de la tala, exceda de dos metros cúbicos de madera, o se trate de la conducta prevista en el párrafo último del artículo 419 y 420, párrafo último;
 - 34) En materia de derechos de autor, previsto en el artículo 424 Bis;
 - 35) Desaparición forzada de personas, previsto en el artículo 215-A;
 - 36) En materia de delitos ambientales, el previsto en la fracción II Bis del artículo 420;
- ii. De la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el previsto en el artículo 2;
 - iii. De la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los delitos siguientes:
 - 1) Portación de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 83, fracción III;
 - 2) Los previstos en el artículo 83 Bis, salvo en el caso del inciso i) del artículo 11;
 - 3) Posesión de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, en el caso previsto en el artículo 83 Ter, fracción III;
 - 4) Los previstos en el artículo 84, y
 - 5) Introducción clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 84 Bis, párrafo primero.
 - iv. De la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, el delito de tortura, previsto en los artículos 3.º y 5.º.
 - v. De la Ley de Migración, el delito de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 159.

- vi. Del Código Fiscal de la Federación, los delitos siguientes:
- 1) Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 fracciones I a la IV, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II o III, segundo párrafo del artículo 104, y
 - 2) Defraudación fiscal y su equiparable, previstos en los artículos 108 y 109, cuando el monto de lo defraudado se ubique en los rangos a que se refieren las fracciones II o III del artículo 108, exclusivamente cuando sean calificados.
- vii. De la Ley de la Propiedad Industrial, los delitos previstos en el artículo 223, fracciones II y III.
- viii. De la Ley de Instituciones de Crédito, los previstos en los artículos 111; 112, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto la fracción V; 112 Bis; 112 Ter; 112 Quáter, y 113 Bis, en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112;
- viii Bis. De la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, los previstos en los artículos 432, 433 y 434;
- ix. De la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los delitos previstos en los artículos 98, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto las fracciones IV y V, 100, fracciones I y II, y 101;
- x. De la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, los previstos en los artículos 112 Bis; 112 Bis 2, en el supuesto del cuarto párrafo; 112 Bis 3, fracciones I y IV, en el supuesto del cuarto párrafo; 112 Bis 4, fracción I, en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112 Bis 3, y 112 Bis 6, fracciones II, IV y VII, en el supuesto del cuarto párrafo;
- xi. De la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, los previstos en los artículos 141, fracción I; 145, en el supuesto del cuarto párrafo, excepto las fracciones II, IV y V; 146 fracciones II, IV y VII, en el supuesto del cuarto párrafo, y 147, fracción II inciso b), en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 146;

- xii. De la Ley del Mercado de Valores, los delitos previstos en los artículos 373, 374, 375, cuando el monto de la disposición de los fondos o de los valores, títulos de crédito o documentos a que se refiere el artículo 2, fracción xiv, de dicha Ley, exceda de 350,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, 381, fracción II y 382, fracción II;
- xiii. De la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, los previstos en los artículos 103, y 104 cuando el monto de la disposición de los fondos, valores o documentos que manejen de los trabajadores con motivo de su objeto, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y
- xiv. De la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, los previstos en el artículo 96.
- xv. De la Ley General de Salud:
 - 1) La alteración y la contaminación de bebidas alcohólicas, previstas en las fracciones II y III, párrafo segundo, del artículo 464 de la Ley General de Salud.
 - 2) Los previstos en las fracciones I, II y III del artículo 464 Ter, y en los artículos 475 y 476.
- xvi. Los previstos en el Título Segundo de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, excepto en el caso de los artículos 32, 33 y 34 y sus respectivas tentativas punibles;
- xvii. Los previstos en el artículo 49 de la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas, y
- xviii. De la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los previstos en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18.

- xix. De la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, el delito previsto en el artículo 114.
- xx. De la Ley de Sociedades de Inversión, el delito previsto en el artículo 88.
- xxi. De la Ley de Uniones de Crédito, el delito previsto en el artículo 125.
- xxii. De la Ley de Ahorro y Crédito Popular, el delito previsto en el artículo 140.
- xxiii. De la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, los delitos contenidos en dicho ordenamiento, con excepción de su artículo 9, fracción iii, incisos a), b) y c), 12, fracciones i y ii, 15, párrafo primero, 16 y 17, fracción i, párrafo segundo.

La tentativa punible de los ilícitos penales mencionados en las fracciones anteriores, también se califica como delito grave. (Código Federal de Procedimientos Penales, 1934)

Por lo establecido en el precepto legal en comento, a continuación se muestra un cuadro en el que se menciona el ordenamiento legal, el delito que es calificado como grave y las penalidades mínima y máxima que tiene el mismo.

En esta relación no se describen todos los delitos, solamente se hace un análisis de los tipos de mayor penalidad establecidos en cada uno de los ordenamientos a que se refiere el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, es por ello que existe una deficiencia de existencia.

De las conductas ilícitas consideradas graves que se citan, se desprende el bien jurídico tutelado y, a su vez, se aprecia la penalidad alta, con la cual se pretende prevenir y castigar esos ilícitos, entre los cuales no están los delitos electorales.

CUADRO 3. Delitos graves

Ordenamiento legal	Delito	Penalidad en años
Código Penal Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Operaciones con recursos de procedencia ilícita (artículo 400-bis) • Traición a la patria (artículo 123) • Homicidio calificado (artículo 320) • Desaparición forzada (artículo 215-B) 	<ul style="list-style-type: none"> • 5-15 • 5-40 • 30-60 • 5-40
Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	<ul style="list-style-type: none"> • Contra la salud (a quien tenga funciones de administración, dirección y supervisión) (artículo 4, fracción i, inciso a) • Contra la salud (a quien no tenga funciones de administración, dirección y supervisión) (artículo 4, fracción i, inciso b) <p>* Sin perjuicio de la pena que corresponda al delito o los delitos cometidos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 20-40 • 10-20
Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos	<ul style="list-style-type: none"> • Portación de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea (artículo 83, fracción iii) • Acopio de armas sin el permiso correspondiente (artículo 83-bis, fracción ii) • Introducción clandestina de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea (artículo 84) 	<ul style="list-style-type: none"> • 4-15 • 5-30 • 5-30
Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura	<ul style="list-style-type: none"> • Tortura (artículo 3) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3-12
Ley de Migración	<ul style="list-style-type: none"> • Tráfico de indocumentados (artículo 159) 	<ul style="list-style-type: none"> • 8-16

Ordenamiento legal	Delito	Penalidad en años
Código Fiscal de la Federación	<ul style="list-style-type: none"> • Contrabando (artículo 104, fracciones II y III) • Defraudación fiscal (artículo 108, fracción III) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3-9 • 3-9
Ley de la Propiedad Industrial	<ul style="list-style-type: none"> • Falsificación de marcas protegidas por la Ley con fines de especulación comercial (artículo 223, fracciones II y III) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3-10
Ley de Instituciones de Crédito	<ul style="list-style-type: none"> • Disposición indebida de recursos o valores de los clientes de las instituciones de crédito (artículo 113-bis) 	<ul style="list-style-type: none"> • 5-15
Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito	<ul style="list-style-type: none"> • Produzca, fabrique, reproduzca, introduzca al país, imprima, enajene (aun gratuitamente), comercie o altere, sin causa legítima o sin consentimiento de quien esté facultado para ello, tarjetas de servicio, de crédito o, en general, instrumentos utilizados en el sistema de pagos, para la adquisición de bienes y servicios (artículo 432) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3-9
Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo operaciones de las reservadas para las organizaciones auxiliares del crédito (artículo 101) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3-15
Ley Federal de Instituciones de Fianzas	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgar sin autorización fianzas a título oneroso (artículo 112-bis, fracción I) • Incurrir en falsedad en la certificación de documentos (artículo 112-bis 1) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3-15 • 1-12
Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros	<ul style="list-style-type: none"> • Practicar operaciones activas de seguros o actuar como intermediarios en las operaciones que dichas personas realicen (artículo 141, fracción I) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3-15

Ordenamiento legal	Delito	Penalidad en años
Ley del Mercado de Valores	<ul style="list-style-type: none"> Realizar intermediación con valores con el público, sin contar con la correspondiente autorización de la autoridad competente conforme a ésta u otras leyes (artículo 373) 	<ul style="list-style-type: none"> 5-15
Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	<ul style="list-style-type: none"> A quien sin estar autorizado para operar como administradora, sociedad de inversión o empresa operadora realice actos de los reservados a éstas (artículo 103) 	<ul style="list-style-type: none"> 3-15
Ley General de Salud	<ul style="list-style-type: none"> A quien adultere, falsifique, contamine, altere o permita la adulteración, falsificación, contaminación o alteración de medicamentos, fármacos, materias primas o aditivos, de sus envases finales para uso o consumo humanos, o los fabrique sin los registros, licencias o autorizaciones que señala esta Ley (artículo 464 Ter, fracción I) 	<ul style="list-style-type: none"> 3-15
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos	<ul style="list-style-type: none"> Trata de personas (artículo 10) Mantener a otra persona en situación de esclavitud (artículo 11) Beneficiarse de la explotación de una o más personas a través de la prostitución, la pornografía, las exhibiciones públicas o privadas de orden sexual, el turismo sexual o cualquier otra actividad sexual remunerada (artículo 13) 	<ul style="list-style-type: none"> 5-15 15-30 15-30
Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas	<ul style="list-style-type: none"> Adquisición, conservación, producción, mal manejo de las sustancias químicas reguladas en la Ley (artículo 49) 	<ul style="list-style-type: none"> 15-40

Ordenamiento legal	Delito	Penalidad en años
Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro	<ul style="list-style-type: none"> • Privación ilegal de la libertad con fines de lucro (artículo 9) • Privación ilegal de la libertad en camino público, con violencia, que se realice por dos o más personas, que la víctima sea menor de dieciocho años o mayor de sesenta años (artículo 10, fracción I) • Privación ilegal de la libertad cuando el secuestrador y la víctima tienen alguna relación de parentesco (artículo 10, fracción II) • Privación de la vida con motivo de la privación ilegal de la libertad (artículo 11) 	<ul style="list-style-type: none"> • 40-80 • 50-90 • 50-100 • 80-140
Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo operaciones de las reservadas para las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sin contar con las autorizaciones previstas en la Ley o con el registro correspondiente (artículo 114) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3-15
Ley de Sociedades de Inversión (ahora Ley de Fondos de Inversión)	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar actividades reservadas a los fondos de inversión, operadoras de fondos de inversión o distribuidoras de acciones de fondos de inversión, según corresponda, sin que para ello se cuente con la autorización correspondiente (artículo 88) 	<ul style="list-style-type: none"> • 5-15
Ley de Uniones de Crédito	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo operaciones de las reservadas para las uniones de crédito, sin contar con las autorizaciones previstas en la Ley (artículo 125) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3-15
Ley de Ahorro y Crédito Popular	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo operaciones de las reservadas para las sociedades financieras populares, sociedades financieras comunitarias y organismos de integración financiera rural, sin contar con las autorizaciones previstas en la Ley (artículo 140) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3-15

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Federal de Procedimientos Penales (1934).

LA PENALIDAD EN LA NUEVA **LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES**

Esta ley es reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la CPEUM. De conformidad con lo preceptuado en su artículo 1, este ordenamiento jurídico tiene por objeto establecer los tipos penales electorales en toda la república, así como las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno, a fin de proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular.

En cuanto a la investigación, la persecución, la sanción y el procedimiento penal de los delitos electorales, son aplicables la legislación procesal penal vigente en la federación y en las entidades federativas, el libro primero del Código Penal Federal y las demás disposiciones de carácter nacional en dicha materia que expida el Congreso de la Unión.

En esta nueva ley de carácter general los sujetos activos que se contemplan son:

1. Cualquier persona.
2. Servidores públicos.
3. Funcionarios electorales.
4. Funcionarios partidistas, dirigentes de los partidos políticos, sus representantes electorales y los responsables de las finanzas de los partidos políticos o las coaliciones.
5. Candidatos y precandidatos.
6. Organizadores de actos de campaña.
7. Quien haya sido electo a un cargo de elección popular y no se presente a desempeñar el cargo.
8. Ministros de los cultos religiosos.
9. Fedatarios públicos.
10. A quienes habiendo sido magistrados electorales federales o locales, consejeros electorales nacionales o locales, se-

cretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral o cargo equivalente en los organismos públicos locales electorales de las entidades federativas, desempeñen o sean designados en cargos públicos de los poderes Ejecutivo o Legislativo cuya elección hayan calificado o participado, asuman cargos de dirigencia partidista o sean postulados a cargos de elección popular dentro de los dos años siguientes a la conclusión de su encargo.

Particularizando en la materia electoral, la penalidad de los delitos electorales en la nueva ley general va de seis meses a 15 años de prisión. Es oportuno mencionar que la última penalidad aplica sólo para los casos en que el sujeto activo (por sí o por interpósita persona) realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie en favor de algún precandidato o candidato, partido político, coalición o agrupación política, cuando exista una prohibición legal para ello o cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito o en montos que rebasen los permitidos por la ley. Aunado a ello, se impondrá una multa de 50 a cinco mil días de salario mínimo.

A quienes hayan sido electos a un cargo de elección popular y no se presenten a protestar el cargo y desempeñarlo, sin causa justificada a juicio de la Cámara, asamblea legislativa o cabildo respectivo, se les impondrá como pena la suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años.

La nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales, en su artículo 5, establece sanciones adicionales a servidores públicos que cometan delitos electorales, a quienes se les puede imponer, además de la sanción correspondiente en el tipo penal electoral de que se trate, la inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, local, municipal o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de dos a seis años, y, en su caso, la destitución del cargo.

En el siguiente cuadro, los casos de los sujetos activos, penalidades y sanciones impuestas por delitos electorales fueron tomados de la nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales, la cual entró en vigor a partir del 24 de mayo de 2014 luego de ser publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 23 de mayo de dicho año. Esta ley es la reforma electoral más reciente promovida por el presidente de la república mexicana, licenciado Enrique Peña Nieto.

CUADRO 4. Nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales

Sujeto activo	Artículo	Delito	Bien jurídico tutelado	Penalidad y multa
Cualquier persona	7, 10, 13, 15 y 19	<ul style="list-style-type: none"> • Votar sin cumplir los requisitos legales, hacer proselitismo, interferir dolosamente en las votaciones, comprar votos, proporcionar fondos extranjeros a los partidos políticos, usurpar el carácter de funcionario de casilla • Hacer aportaciones en dinero o en especie a candidatos o partidos políticos, cuando esto esté prohibido por la ley o los recursos sean de procedencia ilícita 	<ul style="list-style-type: none"> • Voto • Proceso electoral 	<ul style="list-style-type: none"> • De seis meses a nueve años • El artículo 15 contempla un nuevo tipo con penalidad de cinco a 15 años de prisión y con multa de mil a cinco mil días de salario mínimo general, aumentado en una mitad cuando se apoye una precampaña o campaña electoral

Sujeto activo	Artículo	Delito	Bien jurídico tutelado	Penalidad y multa
Servidores públicos	11 y 20	<ul style="list-style-type: none"> Inducir o amenazar a sus subordinados para obtener el voto, condicionar la prestación de un servicio público al voto, destinar fondos a su disposición en apoyo o perjuicio de algún candidato, abstenerse o negarse a proporcionar información de fiscalización 	<ul style="list-style-type: none"> Voto, proceso electoral, voluntad popular, fiscalización, función electoral 	<ul style="list-style-type: none"> De dos a nueve años de prisión y multa de 200 a 400 días de salario mínimo
Funcionarios electorales	8	<ul style="list-style-type: none"> Usar indebidamente documentos del Registro Federal de Electores, incumplir obligaciones en perjuicio del proceso electoral, alterar resultados electorales, realizar funciones electorales no encomendadas 	<ul style="list-style-type: none"> Voto, proceso electoral 	<ul style="list-style-type: none"> De dos a seis años de prisión y multa de 50 a 200 días de salario mínimo
Funcionarios partidistas, dirigentes, representantes y responsables de finanzas	9	<ul style="list-style-type: none"> Ejercer presión en los electores en relación con su voto; destruir propaganda electoral; impedir el desarrollo normal del proceso electoral; comprar votos; ocultar, alterar o negar información; usar documentos o facturas falsas 	<ul style="list-style-type: none"> Voto, proceso electoral 	<ul style="list-style-type: none"> De dos a seis años de prisión y multa de 100 a 200 días de salario mínimo
Candidatos, precandidatos y organizadores de actos de campaña	14	<ul style="list-style-type: none"> Aprovecharse de bienes o servicios en su beneficio o en perjuicio de un tercero 	<ul style="list-style-type: none"> Voluntad popular 	<ul style="list-style-type: none"> De dos a nueve años de prisión; no se contempla la imposición de alguna multa

Sujeto activo	Artículo	Delito	Bien jurídico tutelado	Penalidad y multa
Quien haya sido electo a un cargo de elección popular	12	<ul style="list-style-type: none"> Habiendo sido electos a un cargo de elección popular, no presentarse a desempeñarlo 	<ul style="list-style-type: none"> Voluntad popular 	<ul style="list-style-type: none"> Suspensión de derechos políticos hasta por seis años; no se contempla pena privativa de libertad ni imposición de multa alguna
Ministros de cultos religiosos	16	<ul style="list-style-type: none"> Presionar u orientar el sentido del voto del electorado 	<ul style="list-style-type: none"> Voto 	<ul style="list-style-type: none"> Multa de 100 a 500 días de salario mínimo; no se contempla pena privativa de libertad
Fedatarios públicos	17	<ul style="list-style-type: none"> Negarse a dar fe de hechos 	<ul style="list-style-type: none"> Fe pública 	<ul style="list-style-type: none"> Multa de 100 a 500 días de salario mínimo; no se contempla pena privativa de libertad
Exfuncionarios electorales (magistrados, consejeros federales o locales o secretario ejecutivo del INE que asuman cargos partidistas o cargos de elección popular)	18	<ul style="list-style-type: none"> Desempeñar o ser designados en cargos públicos del Ejecutivo o Legislativo, o asumir cargos de elección popular dentro de los dos años siguientes Calificar una elección 	<ul style="list-style-type: none"> Función electoral Proceso electoral 	<ul style="list-style-type: none"> Multa de 400 a 800 días de salario mínimo; no se contempla pena privativa de libertad

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (2017).

LA PENALIDAD DE LOS DELITOS ELECTORALES Y SU
COMPARACIÓN CON LAS **SANCIONES ADMINISTRATIVAS**
REGULADAS POR LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES
Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Tenemos que recurrir a los principios de lesividad, de racionalidad y de *ultima ratio*, así como al método de equivalencia, para hacer un análisis comparativo entre las sanciones administrativas y las penas impuestas en la nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales.

De la aplicación del método comparativo o de equivalencias, se puede apreciar en el siguiente cuadro, correspondiente a los delitos electorales y a las sanciones administrativas, que hay penas más enérgicas y de consecuencias más graves:

CUADRO 5. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (sanciones administrativas)

Sujetos de responsabilidad	Artículo	Infraacción	Sanción
Partidos políticos	443	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplir las obligaciones, resoluciones o acuerdos del INE • Incumplir la infraacción de las prohibiciones y los topes en materia de financiamiento y fiscalización • Realizar anticipadamente actos de precampaña o campaña • Exceder los topes de gastos de campaña 	<ul style="list-style-type: none"> • Amonestación pública • Multa de hasta 10 mil días de salario mínimo general • Reducción de hasta 50 % de las ministraciones del financiamiento público • Interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral • Cancelación de su registro como partido político
Agrupaciones políticas	444	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplir las obligaciones que les señala la Ley General de Partidos Políticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Amonestación pública • Multa de hasta 10 mil días de salario mínimo general • Suspensión o cancelación de registro como partido político
Aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular	445	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar actos anticipados de precampaña o campaña • Solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas • No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña • Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña 	<ul style="list-style-type: none"> • Amonestación pública • Multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general • Pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato

Sujetos de responsabilidad	Artículo	Infracción	Sanción
Aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular	446	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar actos anticipados de campaña • Solicitar o recibir recursos, en efectivo o en especie, de personas no autorizadas • Utilizar recursos de procedencia ilícita para el financiamiento de cualquiera de sus actividades • Recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y, en su caso, piedras preciosas de cualquier persona física o moral • Exceder el tope de gastos para obtener el apoyo ciudadano • Obtener bienes inmuebles con recursos provenientes del financiamiento público o privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Amonestación pública • Multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general • Pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como candidato independiente
Ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos o cualquier persona física o moral	447	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores • Promover denuncias frívolas 	<ul style="list-style-type: none"> • Amonestación pública • Multa de hasta 100 mil días de salario mínimo general
Observadores electorales u organizaciones de observadores electorales	448	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplir obligaciones previstas en la ley de la materia 	<ul style="list-style-type: none"> • Amonestación pública • Cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales e inhabilitación • Multa de hasta 200 días de salario mínimo general

Sujetos de responsabilidad	Artículo	Infracción	Sanción
Concesionarios de radio o televisión	452	<ul style="list-style-type: none"> • Vender tiempo de transmisión • Incumplir con su obligación de transmitir los mensajes y programas de los partidos políticos y de las autoridades electorales • Llevar a cabo manipulación de propaganda 	<ul style="list-style-type: none"> • Amonestación pública • Multa de hasta 100 mil días de salario mínimo general
Organizaciones de ciudadanos que pretenden formar un partido político	453	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir que en la creación del partido político intervengan organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a dicho propósito • Realizar o promover la afiliación colectiva de ciudadanos a la organización o al partido para el que se pretenda registro 	<ul style="list-style-type: none"> • Amonestación pública • Multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general • Cancelación del procedimiento tendiente a obtener el registro como partido político
Organizaciones sindicales, laborales o patronales, o cualquier otra agrupación, con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes	454	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenir en la creación y registro de un partido político o en actos de afiliación colectiva a los mismos 	<ul style="list-style-type: none"> • Amonestación pública • Multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014).

DERECHO COMPARADO: LA PENALIDAD DE LOS DELITOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Al hacer un análisis de la penalidad asignada a los delitos electorales en países de Latinoamérica, se puede observar que en México se tienen las penalidades más altas en materia político-electoral; sin embargo, también es evidente que en este país las penas no han sido suficientes para inhibir y castigar la comisión de delitos electorales por la falta de aplicación de los ordenamientos jurídicos; esto derivado de la corrupción, la laxitud en la aplicación de la ley y los acuerdos entre los partidos políticos.

Independientemente de lo anterior, es indiscutible y ha quedado demostrado que la penalidad de los ilícitos electorales no es proporcional al bien jurídico tutelado ni a los daños económico, político y social que causan a la sociedad, al Estado y, en general, a todo el país cuando se trata de elecciones federales.

Por ello, el legislador debe imponer penas a los delitos electorales que sean equivalentes a las correspondientes a los delitos graves, las cuales deben ser racionales, suficientes, equitativas y útiles, es decir, que cumplan con el principio de proporcionalidad.

Aunado a lo anterior se deben complementar las penas de prisión y multa con las sanciones adicionales de pérdida de los derechos político-electorales hasta por 12 años para funcionarios electorales, así como para funcionarios partidistas, precandidatos o candidatos y servidores públicos que infrinjan las disposiciones electorales; con ello se evitaría que los protagonistas de los procesos electorales se beneficien de estas conductas durante los comicios, más todavía cuando estén recibiendo un sueldo del erario público o recursos públicos para sus campañas y precampañas; asimismo se evitaría que los actores políticos que cometieron delitos en procesos electorales anteriores sigan infringiendo la ley electoral en nuevos procesos, con la posibilidad, incluso, de triunfo, ya que esto significa una total impunidad.

Un ejemplo de la agravación de las penas en los delitos electores, atendiendo al sujeto activo, lo encontramos en el artículo “Delitos y faltas electorales”, de Francisco Fernández Segado y Fernando Ojesto Martínez Porcayo (2007), en el que se dice:

En muchas de las legislaciones se produce una agravación de la pena cuando el delito es cometido por un determinado sujeto. Esto ocurre con los funcionarios públicos y con las personas que desempeñan una función pública en el proceso electoral; y la forma más común de agravar la pena consiste en su aumento. Así, por ejemplo, en Chile los delitos de falsedades descritos en los artículos 81 y 82 de la L.O.S.I.E.S.E. si son cometidos por un funcionario del sistema electoral o un miembro de la mesa inscriptora, serán castigados con la pena dispuesta aumentada en un grado; en Bolivia, se duplica la pena si el delito de violación de secreto del voto lo comete un funcionario público o electoral (art. 220 de la L.E.); en El Salvador, en todos los casos de delitos electorales la sanción podrá aumentarse hasta en una tercera parte del máximo señalado, si el responsable fuera funcionario público o electoral o tuviera autoridad militar, económica o espiritual sobre el elector; por último, en Colombia, las penas se duplican si el delito lo comete un empleado oficial encargado de forma temporal o permanente de funciones electorales (art. 199 del C.P.). Otra forma de agravar la pena se produce en Panamá, donde la negligencia grave de funcionarios electorales se equipara al dolo, castigándose con la pena que correspondería al delito doloso (art. 301 del C.E.).

En el siguiente cuadro se incluyen los países de Latinoamérica que cuentan con las penalidades más altas y las conductas tipificadas como delitos electorales:

CUADRO 6. Delitos electorales y penalidades más altas en América Latina

Delito	Argentina	Chile	El Salvador	Honduras	República Dominicana
Votar más de una vez	De 1 a 3 años de prisión	De 61 días a 10 años de prisión	De 1 a 6 años de prisión	De 6 a 8 años de prisión	De 3 a 10 años de trabajos públicos
Falsificación registral	De 6 meses a 3 años de prisión	De 541 días a 10 años de prisión	De 1 a 6 años de prisión	De 6 a 8 años de prisión	De 3 a 10 años de trabajos públicos
Falsificación de documentos electorales	De 6 meses a 4 años de prisión	De 541 días a 10 años de prisión	De 1 a 6 años de prisión	De 6 a 8 años de prisión	
Falsificación de actas o resultados	De 1 a 3 años de prisión	De 541 días a 10 años de prisión	De 1 a 6 años de prisión	De 6 a 8 años de prisión	
Coacciones	De 1 a 3 años de prisión	De 51 días a 10 años de prisión	De 1 a 6 años de prisión	De 6 a 8 años de prisión	De 3 a 10 años de trabajos públicos
Sobornos		De 61 días a 3 años de prisión	De 1 a 6 años de prisión	De 6 a 8 años de prisión	
Propaganda ilegal	Inhabilitación de 1 a 10 años para el ejercicio de cargos públicos		De 1 a 6 años de prisión	De 6 a 8 años de prisión	De 3 a 10 años de trabajos públicos

Delito	Argentina	Chile	El Salvador	Honduras	República Dominicana
Abandono de funciones	De 6 meses a 2 años de prisión	Suspensión del cargo y de 61 a 541 días de prisión	De 7 a 10 años de prisión		De 3 a 10 años de trabajos públicos
Violación del secreto del voto	De 3 meses a 3 años de prisión	De 61 a 541 días de prisión		De 6 a 8 años de prisión	
Negarse indebidamente a admitir el voto		De 61 a 540 días de prisión	1 año de prisión		

Fuente: Dieter Nohlen, Daniel Zovatto y Sonia Picado (1998).



Subprincipios y teorías
relacionados con el
**principio de
proporcionalidad
de la pena**

PRINCIPIO DE **PROPORCIONALIDAD**

Es indispensable hacer un análisis de este principio, ya que la pena impuesta a los delitos electorales debe ser proporcional al daño que causen a la sociedad, esto es, al bien jurídico tutelado por la norma penal.

La proporcionalidad en los delitos electorales sólo será eficaz si cumple con el principio de proporcionalidad preceptuado en el artículo 22 de la Carta Magna, el cual tiene como fin inhibir la comisión de estas conductas típicas y combatir la impunidad como fenómeno que atenta contra el bien común dentro de la sociedad.

En la imposición de las penas debe tomarse en cuenta que a mayor importancia del bien jurídico protegido penalmente, mayor debe ser la restricción de la libertad de los ciudadanos; esto es así, atendiendo a la importancia que tiene el bien jurídico tutelado por los delitos electorales al momento en que el legislador determina la pena, la cual puede consistir en la privación de libertad o en una multa económica, lo que se conoce jurídicamente como proporcionalidad abstracta.

La proporcionalidad de la pena en materia electoral debe ser considerada como la adecuada respuesta del Estado, por medio de la imposición de una pena suficiente, pertinente y adecuada, a las

conductas sociales contrarias a la ley electoral tipificadas como delitos, que afectan bienes jurídicos esenciales para el libre ejercicio de los derechos político-electorales de cualquier gobernado, tanto en su esfera jurídica individual como colectiva.

En los capítulos anteriores ya hemos visto cómo los autores del derecho penal se refieren a la función de la pena desde un punto de vista retributivo, al afirmar que, ante un mal como el delito, el Estado responde con otro mal que es la pena. En este sentido, para que el primer mal no quede impune y no vuelva a cometerse, resulta indispensable que el segundo mal sea de igual magnitud al daño y afectación que causa al primero; es decir, que exista proporcionalidad entre uno y otro, lo que da como resultado que, si un delito es grave, también debe ser grave la pena, siendo evidente que una pena grave contribuye en mayor medida a inhibir las conductas antisociales cuando el Poder Judicial cumple con su función de aplicar la ley y castigar al delincuente.

En relación con este tema, existe uniformidad de criterios entre los diversos autores al afirmarse que debe existir un justo equilibrio, equivalencia o igualdad entre el daño causado a la sociedad por la comisión del injusto y la pena que se imponga al infractor, no sólo para castigar la falta, sino también para inhibir ese tipo de conductas, evitando que se cometan nuevamente y procurando un fin ético y justo.

La proporcionalidad en México, como principio de prohibición de exceso o defecto de la pena, la encontramos en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este artículo expresamente se prohíben las penas inusitadas y trascendentales, como la mutilación, la infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva y la confiscación de bienes; además, se prohíbe la pena de muerte por delitos políticos.

Al respecto, Luigi Ferrajoli (s. f.) afirma que:

Con el surgimiento del Derecho Penal Público y la humanización de las penas en el Siglo de las Luces, se empezó a hablar de retribución, de

igualdad o equivalencia y de limitación al *ius puniendi* como facultad del Estado para castigar la violación del sistema jurídico, así como de la tutela de bienes jurídicos, considerando que, a mayor daño al bien jurídico protegido penalmente, a mayor ofensa a la sociedad, mayor debe ser el castigo, mayor la pena y, por ende, mayor debe ser la restricción a los derechos del delincuente.

En ese orden de ideas, lo sostenido por el autor de la cita anterior refuerza la afirmación de que la importancia del bien jurídico tutelado por los delitos no sólo electorales, sino de todas aquellas conductas que sean contrarias al derecho, determina la pena que debe imponerse a dichas conductas, buscando el legislador que exista siempre proporcionalidad.

En un Estado constitucional, el principio de proporcionalidad hace que las penas no sean excesivas, que limiten la actividad del legislador en el establecimiento de las mismas y que éstas partan de categorías axiológicas; es por esto que Ferrajoli (s. f.) sostiene:

El único modelo de derecho penal que el Estado constitucional demanda se llama “garantismo penal”, entendiéndolo como “un modelo de derecho fundado sobre la rígida subordinación a la Constitución y la ley de todos los poderes y sobre los vínculos impuestos a éstos para garantía de los derechos consagrados en las Constituciones”.

Para determinar la pena que habrá de imponerse a una conducta ilícita, debe tomarse en consideración la importancia del derecho fundamental como bien jurídico tutelado, por lo que es necesario que el legislador pondere la afectación del bien jurídico que causa la comisión de delitos y la pena que habrá de imponerse para que el mal causado sea sancionado de forma adecuada.

Es importante mencionar que la aplicación real y efectiva del principio de proporcionalidad tiene tres momentos: el primero tiene lugar cuando se crea la norma jurídica por parte del Poder Legislativo

(se conoce como proporcionalidad abstracta); aquí, el legislador debe hacer uso de un método de técnica legislativa que le permita a ciencia cierta imponer penas adecuadas a las conductas típicas; dichas sanciones deben ser tanto pecuniarias como de privación de libertad.

El segundo momento se da cuando se concretiza la pena mediante la aplicación de la ley al caso que lleva a cabo el juzgador (se denomina proporcionalidad concreta); por último, el tercer momento corresponde al instante en que se materializa la pena por parte del Poder Ejecutivo en los centros penitenciarios (se conoce como proporcionalidad material).

La proporcionalidad, además, es un principio que contempla dos supuestos: medio y fin, ya que debe estar regulada por la ley y debe ser adecuada y necesaria, con el objeto de lograr su cometido o fin legítimo dentro de la sociedad; es decir, la pena debe ser proporcional al daño causado por la conducta típica para que ésta no quede impune, sea castigada y se inhiba la comisión de conductas ilícitas futuras.

El principio de proporcionalidad opera o se aplica por medio de la técnica de la equivalencia, mediante la ponderación de bienes o valores protegidos (derechos fundamentales) contra los intereses individuales, ya que debe existir una relación razonable, una proporción adecuada entre la importancia del interés estatal que se trata de proteger y el sacrificio del interés particular del infractor que garantiza el Estado con la creación y la aplicación eficiente de leyes o, de ser el caso, con la materialización de la pena en los centros de readaptación social, con el fin de evitar que la comisión de conductas ilícitas quede impune y, de esta forma, se contribuya a la paz social.

En el presente trabajo de investigación, la proporcionalidad abstracta es el tema central, pues el esfuerzo va dirigido a analizar si la pena impuesta por el legislador a los delitos electorales es proporcional al bien jurídico tutelado, para lo cual se recurre al estudio de las teorías y técnicas existentes, lo que permitirá saber si existe una adecuada y justa relación entre el fin pretendido por el legislador y la medida o pena que se propone para obtenerlo. Además, se debe

tener en cuenta que la afectación a un derecho fundamental se justifica de acuerdo con el grado de satisfacción opuesta en un caso concreto y con el objetivo del legislador. En este sentido, al crearse la norma jurídica penal de carácter electoral, se debe salvaguardar el orden jurídico en la conciencia de la sociedad, en aras de conseguir el bien común.

Subprincipios de la proporcionalidad

Al hablar de proporcionalidad, necesariamente tenemos que hacer alusión a los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, *stricto sensu*, mismos que se consideran en su conjunto como condiciones de racionalidad, ya que éstos ayudan a examinar la labor del legislador cuando afecta los derechos fundamentales de los ciudadanos y sirven para determinar si su intervención es excesiva o, en el caso contrario, si la creación legislativa es insuficiente, inadecuada o ineficaz. Esto se logra mediante el examen de cada uno de los referidos subprincipios, ya que, faltando alguno de ellos, se tendrá como desproporcionada la obra del legislador.

El subprincipio de idoneidad o adecuación implica dos supuestos: que la medida legislativa tenga un fin legítimo y que sea idónea para lograr el fin que se proponga.

El fin legítimo que debe buscar el legislador es el bienestar social, es el interés de la sociedad constituido como un interés público; mientras que la idoneidad debe contribuir a la consecución del fin que se persigue, lo cual debe excluir aquellas medidas que sean francamente ineficaces.

La idoneidad implica la adecuación, la razonabilidad, la congruencia y la necesidad de la medida adoptada; por ello, un medio es idóneo para conseguir el fin pretendido cuando, por su conducto, se promueve el fin que se busca alcanzar.

El subprincipio de necesidad o indispensabilidad obliga al legislador a optar por la medida menos gravosa, la que sea estrictamente indispensable para lograr el fin que persigue.

En el estudio particular sobre la proporcionalidad de las penas realizado por Ivonne Yenissey Rojas (s. f.), se menciona que el principio de necesidad, también denominado “de intervención mínima”, “de la alternativa menos gravosa” o de “subsidiariedad”, es un subprincipio del principio constitucional de prohibición de exceso o proporcionalidad en sentido amplio que tiende a la optimización del grado de eficacia de los derechos individuales.

La autora aludida sostiene que el principio de proporcionalidad obliga a los órganos del Estado a comparar las medidas restrictivas aplicables para que sean lo suficientemente aptas para la satisfacción del fin perseguido y a elegir aquella que sea menos lesiva para los derechos de los ciudadanos y más adecuada para la protección eficaz de los bienes jurídicos.

El subprincipio de la proporcionalidad, en sentido estricto, nos lleva al análisis o valoración que se da necesariamente entre un derecho fundamental garantizado constitucionalmente y la actividad del legislador que puede conducir a su afectación. Este análisis o ponderación permite determinar qué tiene mayor importancia, valor o peso: el derecho fundamental o la facultad legislativa para limitarlo en aras del bien común. Se trata de apreciar cuál de los intereses en pugna debe predominar.

Robert Alexy (citado por Rubén Sánchez Gil, 2007) habla sobre las condiciones bajo las cuales un principio supera al otro, señalando lo siguiente:

Se conoce como enunciado o principio de preferencia, fijando las reglas conducentes en lo que denomina “ley de colisión”, en la cual refiere que la estructura argumentativa del principio de proporcionalidad tiene tres pasos: 1) determinar la importancia del derecho fundamental y el fin legislativo que se le opone; 2) comparar la relevancia

de ambos, es decir, las intensidades en que éste se beneficia por la intervención de aquél y 3) formular una regla de precedencia entre dichas posiciones, que disponga cuál de los intereses debe ceder frente al otro en el caso concreto, si el protegido por el derecho fundamental o el principio constitucional que apoya el fin legislativo. (p. 72)

La ley de colisión a que se refiere Alexy tiene como fin determinar cuál de los dos principios predomina, en caso de que exista pugna o disputa. Esto es de la mayor importancia, ya que el legislador debe justificar plenamente, cuando determina el grado de gravedad de una pena, que el bien jurídico tutelado por la norma es de mayor relevancia que el derecho o garantía individual del infractor para que, en dado caso, el derecho de este último ceda en favor del bien común.

PRINCIPIO DE **LESIVIDAD**

El principio de lesividad, también conocido como principio de ofensividad, requiere para su existencia que el acto formal considerado como delito lesione o ponga en peligro un bien jurídico tutelado por la norma penal.

Consiste en la obligación del Estado de optar por las medidas restrictivas, esto es, las penas que sean más adecuadas para la consecución de los objetivos o fines de la ley penal, es decir, aquellas que sean menos lesivas, pero adecuadas y eficaces para salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos, sin descuidar la protección de los bienes jurídicos que la sociedad busca proteger por considerarlos de gran trascendencia en el cumplimiento de los fines colectivos.

El principio de lesividad, así considerado, se convierte en un instrumento cuyo objetivo busca disminuir el daño por la intervención del Estado, en la afectación de la esfera jurídica de los derechos fundamentales del sujeto pasivo o víctima del delito, sin que ello implique que las conductas ilícitas queden impunes.

La intervención mínima del Estado, que se refiere a que sólo se deben garantizar penalmente los bienes jurídicos que por su importancia se justifiquen, tiene íntima relación con los principios de fragmentariedad y subsidiariedad, así como con la identificación del sujeto pasivo del delito; esto permite dimensionar la gravedad del hecho ilícito para ejercer la adecuada protección de los bienes jurídicos afectados, debiendo ser éstos esenciales para el libre ejercicio de derechos fundamentales del hombre y de la sociedad, con la condicionante de buscar la protección de los intereses de las mayorías y no de un grupo social minoritario, lo cual vulnera el principio de la generalidad de las leyes.

En el caso de los delitos electorales, los bienes jurídicos que se protegen son de gran importancia, toda vez que afectan directamente al individuo, a la sociedad y al Estado, así como a la democracia, al sufragio ciudadano, a la soberanía popular, a la elección de los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de los ayuntamientos, por lo que requieren especial protección para que se garantice, de manera eficaz, el libre ejercicio de los derechos político-electorales de todo ciudadano.

PRINCIPIO DE **SUBSIDIARIEDAD**

El estudio del principio de subsidiariedad es necesario para justificar la intervención del Estado en la imposición de penas a las conductas contrarias a derecho que atentan contra los derechos fundamentales del individuo y de la sociedad; también se le conoce como principio de intervención mínima.

Este principio guarda una estrecha relación con el principio de necesidad y es considerado como la última instancia a la que recurre la ley ante la ineficacia de otras alternativas no penales que sean menos lesivas para garantizar el bien jurídico tutelado.

En virtud de este principio, y para proteger los derechos fundamentales consagrados en la norma suprema de cualquier sistema jurídico, el Estado debe agotar todos los medios menos lesivos que el derecho penal, antes de acudir a éste, de forma tal que la imposición de penas constituya un medio subsidiario, la *ultima ratio* o *extrema ratio* de intervención del Estado para sancionar a los sujetos activos que han actuado de forma contraria a las disposiciones normativas reguladoras de la conducta social.

En este tenor, Arnel Medina Cuenca (2007) sostiene en su artículo “Los principios limitativos del *ius puniendi* y las alternativas a las penas privativas de libertad” que:

En la medida en que se avance en las reformas penales y se disminuyan los límites mínimos de las penas privativas de la libertad, se incrementa la posibilidad de aplicar sanciones alternativas, en correspondencia con la política penal que se aplique en cada país, la que lamentablemente no siempre mantiene el grado de estabilidad y coherencia requeridas para aportar resultados concretos en la estrategia de lucha contra la criminalidad a mediano y largo plazo, debido a que con frecuencia por circunstancias coyunturales y hasta de oportunismo político se producen retrocesos en las estrategias aprobadas que en nada contribuyen al éxito de dichas reformas. (p. 94)

Para que se justifique la imposición de penas o medidas de seguridad, debe acreditarse que las sanciones no penales, civiles o administrativas, han sido insuficientes para proteger los bienes jurídicos reconocidos por la ley; esto a través de la aplicación de medios que no tengan el carácter de penas, como una forma de política criminal para lograr los fines de la norma jurídica penal. De esta manera se logra un equilibrio entre delitos y penas, se soluciona el problema que ocasiona la colisión del interés particular y el interés colectivo, y se evita la impunidad.

PRINCIPIO DE **FRAGMENTACIÓN**

Este principio, al igual que el de proporcionalidad y el de subsidiariedad, tiene como común denominador constituir un límite a la aplicación de penas sólo a casos en que se justifique la intervención del derecho penal por la magnitud y la importancia del bien jurídico tutelado y por el carácter peligroso de las conductas antisociales que se busca regular.

Para Binding (citado por Medina Cuenca, 2007), el derecho penal debe:

Aplicarse sólo a las conductas consideradas como delitos, debe fragmentarse para intervenir en aquellos supuestos de hecho, delitos que son considerados como insoportables, de gran trascendencia o magnitud y que por esa razón deben ser tutelados por esta materia y se distingue de la mínima intervención y de la *ultima ratio*, en que se deben proteger los bienes jurídicos de aquellas conductas consideradas como más peligrosas, trascendentales o que más afectan a la sociedad. (p. 92)

De lo anterior se puede afirmar que el carácter fragmentario consiste en limitar la actuación del derecho penal a los ataques violentos contra los bienes jurídicos de mayor relevancia. La protección a los intereses legítimos de la sociedad justifica la actuación del Estado. Esta protección es expresada a través de la tutela, por el derecho penal, de bienes jurídicos que son los intereses sociales que merecen la protección penal, en razón de su importancia y trascendencia para el libre ejercicio de derechos fundamentales.

Por lo tanto, si una ley penal no protege un bien jurídico esencial para el individuo y, en su caso, para la sociedad, hay infracción al principio de intervención mínima, propiciando la nulidad de esa norma por ser arbitraria.

Aplicar este principio a los delitos electorales tiene plena justificación, en atención a la relevancia de los bienes protegidos por las normas jurídicas de esta materia, importancia que, en primer lugar,

es de carácter económico por el costo tan elevado que tienen los procesos electorales en nuestro país; en segundo lugar, es de carácter político y democrático, ya que se debe proteger la elección de los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y, en tercer lugar, es de carácter social, cuando nos referimos al voto ciudadano y a la soberanía popular. Además, debemos considerar el carácter doloso de este tipo de delitos y la violencia física o psicológica con que se pueden cometer los ilícitos electorales.

TEORÍA DEL BIEN JURÍDICO

Una gran parte de los tratadistas del derecho electoral coinciden en afirmar que el derecho penal debe tutelar bienes jurídicos considerados como importantes y útiles para la sociedad, que sean reconocidos previamente por la norma jurídica y que justifiquen la intervención del Estado al limitar los derechos de los infractores, ya que se tutelan bienes de carácter general en la búsqueda del bien común.

Para la tutela del bien jurídico se requiere, a su vez, de la aplicación del principio de idoneidad conforme al cual el medio empleado será adecuado para alcanzar el fin pretendido cuando posibilita su materialización.

El principio de idoneidad requiere que el derecho penal sea apto para la tutela del bien jurídico y que la medida adoptada sea adecuada para conseguir la finalidad que persigue.

Teresa Aguado Correa (1999) aporta los criterios de intervención penal, los cuales exigen que el bien jurídico reúna las siguientes cualidades:

- Ser merecedor de protección.
- Estar necesitado de protección.
- Ser capaz de recibir protección.
- Poseer suficiente importancia social. (p. 37)

La protección de bienes jurídicos implica un límite constitucional para el legislador al tutelar los derechos o circunstancias útiles para el individuo, lo cual tienen por objeto permitir el libre desarrollo de este último, así como el correcto funcionamiento del Estado como estructura social.

En México el legislador tiene la obligación constitucional de proteger penalmente ciertos bienes jurídicos por mandato expreso de la propia Constitución federal, con lo que se plantea un reto muy interesante para el Poder Legislativo, que es tutelar de manera proporcional los bienes jurídicos de los particulares y proteger las instituciones políticas, así como la conformación del propio Estado, al garantizar jurídicamente el sistema de elección de representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los integrantes de los ayuntamientos.

El gran dilema es cómo proteger al propio sistema político, que es el bien jurídico de mayor relevancia, y saber en qué medida se debe castigar a los infractores de las normas de carácter electoral para lograr los fines del derecho penal electoral, que son inhibir conductas antijurídicas en esta materia y sancionar a los delincuentes electorales.

Uno de los criterios más usados para analizar cómo el bien jurídico influye en la medición de la pena, aunque no es el único, ha sido el de evaluar los bienes jurídicos atendiendo a las escalas penales que la parte especial de los códigos en la materia regulan para la sanción de las conductas que los lesionan, estableciendo una escala valorativa matemática de acuerdo con la magnitud de la pena que los tipos previenen. Este criterio ya ha sido superado al entrar en vigor la nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales, que unifica las penas a nivel nacional.

En este sentido, para Ivonne Yenissey Rojas (s. f.) la escala dada por los códigos penales aporta diversos criterios que sirven para jerarquizar el valor de los bienes jurídicos:

1. A mayor sanción punitiva, mayor valor del bien jurídico.
2. A menor sanción punitiva, menor valor del bien jurídico.

3. A mayor sanción penal, las conductas son más reprochables.
4. A menor sanción penal, las conductas son menos reprochables.

En la determinación de la magnitud de la pena que ha de imponerse a un hecho injusto, ésta deberá ser perfectamente valorada de acuerdo con los siguientes conceptos:

- Por su utilidad social.
- Por sus efectos y consecuencias para el autor, la sociedad, la víctima y para el propio Estado que la impone. (p. 283)

TEORÍA DE LA **RACIONALIDAD DE LA PENA**

Debemos entender la teoría de la racionalidad de la pena como el control racional o coherente de la actividad del Estado en el ejercicio del poder represivo sobre la comisión de conductas contrarias al derecho.

Esto implica que podamos definir la racionalidad legislativa del Estado como el establecimiento y justificación de los criterios para la sanción eficaz de las conductas criminales y la imposición de las penas que legitimen el proceso de creación de la ley, es decir, los parámetros que debe tomar en cuenta el legislador al imponer penas a las conductas típicas en el momento de creación de la norma penal.

Con este fin, el legislador debe utilizar un método de técnica legislativa en materia penal que le permita dar cumplimiento tanto a los fines en este rubro como a su función social de legislar en beneficio de la sociedad que representa.

Para Gustavo Arocena (2008), la racionalidad legislativa penal es “la capacidad para elaborar, en el marco del control social jurídico sancionador que propicia la legislación penal, una decisión legislativa que atienda a los datos relevantes de la realidad social y jurídica sobre la que aquélla incide” (p. 9).

La racionalidad legislativa implica la justificación racional de la actividad del legislador al momento de la creación de los tipos y de las penas que correspondan. Esto como presupuesto necesario de la racionalidad en la aplicación del derecho que haga el juzgador a los casos concretos.

Habermas (citado por Arocena, 2008) afirma que:

La práctica de las decisiones judiciales está ligada al derecho y a la ley, la racionalidad de la administración de justicia depende de la legitimidad del derecho vigente. Ésta depende, a su vez, de la racionalidad de un proceso legislativo, que, en la situación de división de poderes que el Estado de derecho establece, no está a disposición de los órganos de aplicación del derecho. (p. 7)

Manuel Atienza, en su obra *Contribución a una teoría de la legislación* (citada por Valarezo Tenorio, Benítez Hurtado y Díaz Toledo, 2011), menciona que, para la predeterminación de la pena, el legislador debe utilizar los siguientes parámetros de racionalidad que permitirán crear una ley proporcional:

1. Primer nivel: La racionalidad lingüística. La pena que establezca el legislador debe crear un impacto en el ciudadano, de tal forma que le permita receptor el mensaje de coercitividad expresado en una cantidad idónea, produciendo esto cierto temor. El objetivo es que no se fracase en el acto comunicativo de la pena.
2. Segundo nivel: La racionalidad sistemática. La pena impuesta a un delito debe ajustarse al ordenamiento regido por parámetros principalistas y valorativos propios de un sistema constitucional y garantista.
3. Tercer nivel: La racionalidad pragmática. Al momento de establecer la pena, el legislador debe ver que ésta sea efectiva de tal forma que influya en el comportamiento humano; es decir, la pena debe ser la adecuada y necesaria para que permita la aceptación por parte del ciudadano, dado que ésta, al ser cumplida, logra los objetivos planteados.

4. Cuarto nivel: La racionalidad teleológica. En este momento, el legislador debe establecer la finalidad de la pena cualitativa y cuantitativamente para un delito concreto, es decir, describir los objetivos, fines y metas de una pena particular para un delito concreto, de tal forma que la pena produzca los efectos que se desean.
5. Quinto nivel: La racionalidad ética. En este nivel el legislador debe argumentar el por qué del establecimiento de una pena determinada para tal o cual delito. Lo anterior debe permitir que la pena creada sea legítima y justa. Se debe justificar la pena en valores superiores de tal forma que tenga legitimación ética, que prescriba comportamientos justos y que persiga fines legítimos. Esto permitirá desechar o justificar cualquier cosa para salvaguardar el bien jurídico protegido. Lo que se quiere es proteger a la sociedad a través del principio de seguridad jurídica (principio de mínima intervención). Además permitirá proteger las necesidades de la convivencia social externa (principio de lesividad), como la reserva del derecho penal para prevenir conductas gravemente perjudiciales (principio de fragmentariedad).

La racionalidad de la ley penal tiene íntima relación con el principio de utilidad de la intervención penal, ya que dicha ley debe ser, en primer lugar, racional; pero, teleológicamente, debe encaminarse hacia un fin, que es el de la protección de los bienes jurídicos que interesan a la sociedad. En este contexto, el legislador desempeña un papel importante, pues la creación legislativa debe ser racional, debe proteger bienes jurídicos y, sobre todo, debe ser útil a la sociedad.

Juan María Terradillos Basoco (2001), en su texto "Sistema penal y criminalidad internacional", afirma lo siguiente:

La falta de racionalidad en las leyes origina la ineficacia de las mismas, por ello autores como Silva Sánchez opinan que, los preceptos legales que no cumplen una función instrumental de protección de bienes jurídicos, desempeñan solamente un papel simbólico, ya que no son útiles a la sociedad. (p. 752)

Así pues, las penas que no observan el principio de racionalidad no cumplen el objetivo para el cual fueron creadas, ya que carecen del principio axiológico que debe tener todo ordenamiento jurídico, es decir, que sean útiles a la sociedad en la búsqueda del bien común. Por lo tanto, es necesario que el legislador, al momento de imponer las penas a las conductas contrarias al derecho, lo haga de manera proporcional al daño que dichos ilícitos causan al bien jurídico tutelado y a la sociedad.

TÉCNICA LEGISLATIVA PENAL PARA LA FORMULACIÓN DE LAS LEYES

Una vez analizados los aspectos más importantes de la teoría general del delito, y en concreto del delito electoral, es conveniente abordar los principios y teorías que se vinculan con el principio de proporcionalidad, así como la técnica legislativa para la formulación de las leyes y de las penas, al amparo de los planteamientos que han hecho al respecto los estudiosos del derecho penal electoral.

Pocos son los estudios relativos a la proporcionalidad abstracta de las penas en los delitos en general y, en relación con ésta en los delitos electorales, sólo algunos autores la refieren, sin que se haga un estudio concreto del tema, por lo cual en el presente trabajo se hará el análisis correspondiente, a fin de determinar si las penas impuestas por el legislador a los delitos electorales cumplen con el requisito constitucional de proporcionalidad.

Para que exista proporcionalidad entre los delitos y las penas electorales, al momento en que el legislador determine las penas correspondientes que se aplicarán a los ilícitos en la materia, se debe atender a los principios de idoneidad, necesidad y de proporcionalidad. Sin embargo, para que el legislador cumpla con el requisito constitucional de proporcionalidad entre los delitos y las penas, lo debe hacer con base en mecanismos técnicos que orienten y limiten

la actividad legislativa hacia el debido respeto de los bienes jurídicos protegidos por la Constitución.

Según Manuel Atienza (citado por Valarezo Tenorio, Benítez Hurtado y Díaz Toledo, 2011), la técnica legislativa se encuentra:

destinada a regular el procedimiento de normas, ha de analizar cuáles son los medios idóneos para alcanzar o maximizar los fines que la regulación debe buscar. Es decir, la técnica legislativa se plantea como objetivo la optimización de la producción de las leyes.

El empleo de la técnica legislativa en la elaboración de los tipos y las penas evita que se use el derecho penal como un instrumento que genere beneficios de carácter político a corto plazo, lo que comúnmente se conoce como populismo penal; con ello se puede lograr que la fijación de las penas garantice los derechos constitucionalmente reconocidos a todos los ciudadanos y que no se haga atendiendo a coyunturas de carácter político.

Al utilizar la técnica legislativa para asignar la pena a un delito, el legislador tiene como objetivo que dicha pena cumpla con los fines para los que ha sido creada y que, por medio de su aplicación, se haga efectiva la función garantista de la ley.

Luis Barreda Solórzano (1981) opina que, en la formulación de la pena, el legislador debe usar los siguientes criterios cuantitativos: la "lesión o puesta en peligro del bien jurídico", la "clase de personalidad del sujeto activo" y el "punto crítico entre intervalos para evitar la contradicción entre éstos" (p. 48).

Siguiendo al mismo autor, dichos criterios se consolidan por la afectación del bien jurídico tutelado en el "grado de afectación del bien jurídico protegido", la "determinación cualitativa por la clase del bien jurídico tutelado" y la "cuantía y magnitud del bien jurídico tutelado" (Barreda Solórzano, 1981, p. 49).

Estos criterios cuantitativos permiten al legislador contar con parámetros para asignar una pena adecuada y que, en tales circunstancias, sea eficaz para lograr el fin que motiva su creación.

Con respecto a los delitos electorales, se ha dado el caso de que, al asignar las penas, el legislador no cumple con los criterios señalados, siendo que en la exposición de motivos de la nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales se observa el hecho de que México ha tenido periodos de elecciones cuestionadas, ante lo que se requiere unificar la legislación penal de la materia para lograr mejores resultados.

Sin embargo, también se ha visto que esta pretensión unificadora no ha sido coherente, ya que unificar la legislación penal en materia electoral en todo el país ha implicado que se disminuyeran en cinco estados de la república las penalidades (como en Chiapas y Guerrero, donde se contaba con penalidades máximas de hasta 10 años de prisión, así como en los estados de Nuevo León, Puebla y Querétaro, en donde se tenían penas máximas de hasta 12 años de prisión para los delitos electorales).

Por lo anterior, deben procurarse, a través de la aplicación oportuna y adecuada de las leyes y sanciones, el bienestar de la población y la paz social.



**Análisis de la
proporcionalidad
de la pena en los
delitos electorales**

EL BIEN JURÍDICO TUTELADO Y LA PENALIDAD EN LOS DELITOS ELECTORALES

En el segundo apartado de este libro se trató el tema del bien jurídico tutelado por los delitos electorales; todos los especialistas del derecho electoral coinciden en que los delitos electorales afectan bienes jurídica y socialmente importantes, tanto de los ciudadanos como del Estado.

Como se pudo observar, la teoría del bien jurídico considera que el objetivo del derecho penal es proteger bienes jurídicos; esto ayuda a comprender la importancia de las circunstancias o finalidades que son benéficas y útiles al individuo, para su libre desarrollo o para el funcionamiento del propio Estado. Son la razón de ser del orden jurídico en los Estados democráticos; sin embargo, esta finalidad para ser legítima tiene restricciones en la propia Constitución, ya que el legislador debe utilizar los medios menos restrictivos a la libertad individual que garanticen el orden y el equilibrio en la sociedad.

Claus Roxin (citado por Federico León Szczaranski Vargas, 2012) afirma que este bien permite reconocer que los límites al legislador dependen, en definitiva, del margen que le entrega la Constitución para efectuar valoraciones.

Con todo y la restricción al legislador, la trascendencia de los bienes jurídicos protegidos contra los delitos electorales es un factor de ponderación que hace necesaria la instauración de penas que sean adecuadas, suficientes y necesarias para inhibir las conductas delictivas y que el ejercicio signifique una verdadera protección de los bienes jurídicos.

Lo anterior parte del planteamiento de esta pregunta: ¿cómo se puede conseguir la debida protección de los bienes o valores jurídicos que tienen carácter electoral y que, por ello, constituyen el presupuesto de una auténtica democracia dentro de los límites de la Constitución, tomando como premisa que la efectividad de las normas de esta naturaleza debe garantizar, a su vez, la legalidad de los procesos electorales, el ejercicio del voto ciudadano y la soberanía popular; todo ello con el fin de evitar la impunidad de las conductas delictivas que afectan a los procesos electorales en que se elige a los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto a nivel federal como estatal, así como a los integrantes de los ayuntamientos a nivel municipal?

Ahora bien, ha quedado constancia en el segundo apartado de que, por su penalidad, los delitos electorales no son considerados como graves y, por ello, existe contradicción en relación con la opinión de los especialistas del derecho electoral, que consideran al bien jurídico tutelado por los delitos comiciales de gran importancia, pero dicha relevancia no concuerda con la penalidad impuesta a los ilícitos por el legislador (se trata de penalidades que no corresponden a delitos graves).

En este sentido, es oportuno recordar que los delitos electorales afectan bienes jurídicos de relevancia para la sociedad, lo cual explica la petición reiterada de la Fepade de incrementar las penas, por considerar que son insuficientes y que se ha propiciado la impunidad.

Con la reforma electoral presentada por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, se propu-

so también expedir la Ley General en Materia de Delitos Electorales para contar con un ordenamiento penal público y de observancia en toda la república que estableciera los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno, teniendo como finalidad proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular.

En la exposición de motivos de dicha ley se plantea como finalidad salvaguardar la voluntad popular y la democracia, afirmando que “México lamentablemente es un país que cuenta con un largo historial de elecciones cuestionadas” (Ley General en Materia de Delitos Electorales, 2014).

Uno de los argumentos planteados en la iniciativa con proyecto de decreto para la expedición de esta ley fue que una reforma integral no podía dejar en el vacío o en la obsolescencia las sanciones de aquellas personas que atentan contra los valores fundamentales de la democracia, afirmándose que varias de las conductas delictivas contempladas en el título vigésimo cuarto del Código Penal Federal eran obsoletas y requerían ser actualizadas, ya que no respondían a las necesidades sociales que el país tenía para contar con procesos electorales transparentes y en igualdad de condiciones.

Desafortunadamente, los argumentos de la exposición de motivos citada no son coherentes con la realidad, ya que la penalidad de los delitos electorales en general se redujo a nueve años de prisión en toda la república mexicana, cuando, como vimos, en algunos estados (Nuevo León, Puebla y Querétaro) la pena máxima impuesta para cierto delitos electorales era de 12 años, mientras que en otros (Chiapas y Guerrero) la penalidad máxima era de 10 años de prisión.

Así pues, es posible observar que lo planteado en la reforma político-electoral no cumple sus expectativas en cuanto a responder a las necesidades sociales del país para contar con procesos electorales transparentes, como se afirma en la iniciativa, en la que se puede apreciar que solamente para el manejo de recursos de procedencia ilícita se impuso una penalidad de hasta 15 años.

Por otro lado, el contexto en el cual se desarrolló el proceso electoral del 7 de junio de 2015 no tuvo precedente alguno en cuanto a los brotes de violencia, el clima de inestabilidad social y la impunidad con que se condujeron algunos sectores de la sociedad que, incluso, anunciaron públicamente su abierta oposición a la celebración de los comicios, como en los estados de Guerrero, Jalisco, Oaxaca y Tamaulipas, donde se hizo evidente la ausencia de la autoridad para aplicar la ley vigente y hacer patente el Estado de derecho.

Queda claro que en México las reformas propuestas han sido de gran trascendencia; se pretende con ellas obtener los mejores resultados en materias política, económica y social; la sociedad espera que el imperio de la ley sea una realidad que nos conduzca a mejores destinos.

RACIONALIDAD DE LA PENA EN LOS DELITOS ELECTORALES

El principio de racionalidad de las decisiones y de las funciones del Estado es un presupuesto de los gobiernos republicanos; ello implica la división de poderes, el sistema de pesos y contrapesos, así como las responsabilidades administrativa y penal de los servidores públicos, para prevenir y combatir la corrupción que se ha convertido en un flagelo social.

El mandato de racionalidad estatal se proyecta, por cierto, sobre todas las actividades del Estado, incluidas las que, de una u otra forma, tienen injerencia en el ejercicio del poder punitivo.

El principio de racionalidad en los delitos electorales, al ser éstos la más drástica forma de intervención del Estado para el control social, debe orientar al legislador hacia la formulación de tipos penales y sanciones racionales, adecuadas y efectivas, garantizando el Estado de derecho y la paz social.

En este sentido, Habermas (citado por Gustavo Arocena, 2008) enfatiza:

Como la práctica de las decisiones judiciales está ligada al derecho y a la ley, la racionalidad de la administración de justicia depende de la legitimidad del derecho vigente. Ésta depende, además, de la racionalidad de un proceso legislativo que, en la situación de división de poderes que el Estado de derecho establece, no está a disposición de los órganos de aplicación del derecho. (p. 7)

Si se toma en cuenta que la racionalidad legislativa penal consiste en la capacidad para elaborar, dentro del marco de control social jurídico sancionador, una decisión legislativa que atienda a las realidades social y jurídica y permita al legislador alcanzar la eficacia de la ley, esto es, que las normas sean acatadas por los destinatarios de las mismas y que las leyes se cumplan para mantener el orden social, entonces la racionalidad en los delitos electorales debería traducirse en un efectivo control de estos ilícitos, en concordancia con el contexto en que vivimos. De esta forma, la eficacia de la Ley General en Materia de Delitos Electorales sólo se dará en la medida en que los destinatarios de estas normas las cumplan, contribuyendo con la observancia del Estado de derecho.

La racionalidad legislativa busca evitar los conflictos que generan las leyes hechas sin ninguna técnica legislativa, ya que encontrar los argumentos adecuados para fundar y motivar un acto legislativo solamente se logra acudiendo a la racionalidad.

Si se analiza la racionalidad en los delitos electorales, se pueden plantear las siguientes preguntas: ¿realmente son eficaces las penas impuestas a este tipo de ilícitos?, ¿se pueden prevenir y sancionar adecuadamente estos delitos con las penas propuestas en la nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales?

Desafortunadamente, las penas impuestas a los delitos electorales carecen de racionalidad, ya que éstas no corresponden al grado de importancia del bien jurídico tutelado, pues, como se mencionó, ningún delito electoral está clasificado como grave y su penalidad no excede de nueve años de prisión, a excepción del nuevo tipo con-

templado en el artículo 15 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que establece una penalidad de cinco a 15 años de prisión a quien por sí o por interpósita persona destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie en favor de algún precandidato o candidato, partido político, coalición o agrupación política, cuando exista una prohibición legal para ello, o cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito.

Fuera del caso anterior, la penalidad de todos los delitos electorales ha demostrado ser insuficiente para inhibir su comisión y para castigar a los delincuentes en esta materia, y, aunque la Fepade ha propuesto el aumento de la penalidad para estos delitos al ver los escasos resultados que se han conseguido, el legislador ha hecho caso omiso, generando con ello la impunidad de estas conductas, las cuales no son castigadas como lo amerita la importancia del bien jurídico que se pretende proteger.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LOS DELITOS ELECTORALES

Para aplicar el principio de subsidiariedad a los delitos electorales es necesario analizar el libro octavo de la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, relativo al Régimen Sancionador Electoral y Disciplinario Interno, el cual establece en su artículo 456 las sanciones por las infracciones señaladas en los artículos que integran el libro en comento.

Si se parte del supuesto de que mediante el principio de subsidiariedad el Estado debe agotar los medios menos lesivos para proteger los derechos fundamentales antes de recurrir al derecho penal, que es el último recurso al que acude la ley ante la ineficacia de alternativas no penales o menos lesivas, se percibe que las sanciones impuestas a las infracciones cometidas en las disposiciones electorales son más lesivas que las penas impuestas a los delitos electorales en la nueva ley general

en la materia, ya que las multas para partidos políticos, agrupaciones políticas, ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos pueden ser de hasta 10 mil días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, mientras que para personas morales o concesionarios de radio y televisión pueden ser de hasta 100 mil días.

También se considera como sanción la pérdida del derecho a ser registrado o la cancelación del registro de aspirantes, precandidatos y candidatos, así como la cancelación del registro de partidos y agrupaciones políticas.

Cabe señalar, como ejemplo, que los delitos electorales cometidos por servidores públicos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, aspirantes, precandidatos y candidatos —protagonistas directos en los procesos electorales que pueden beneficiarse por la comisión de los delitos en esta materia— tienen una penalidad máxima de nueve años de prisión; por tanto, no son considerados como delitos graves y sus multas, en consecuencia, son bajas: de hasta 400 días de salario mínimo.

Por todo lo anterior puede decirse que las penas de los delitos electorales son totalmente irracionales, inefaces, contrarias a los principios de necesidad y de subsidiariedad, ya que no son más lesivas ni de mayor importancia o trascendencia que las sanciones aplicadas a las infracciones cometidas durante el proceso electoral.

Los objetivos de la reforma electoral están muy lejos de alcanzarse con penas tan bajas que no se apegan al principio de proporcionalidad, a excepción del tipo penal contemplado en el artículo 15 de la nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales, que castiga con cinco a 15 años de prisión el financiamiento o manejo de recursos de procedencia ilícita o que excedan los topes de gastos de campaña establecidos por la ley, como se ha mencionado anteriormente; penalidad que de manera inexplicable también es muy baja si la comparamos con la impuesta a otros delitos como el de financiamiento al terrorismo, que se castiga hasta con 40 años de prisión, tal y como se dispone en el artículo 139 *quater* del Código Penal Federal.

PRINCIPIO DE FRAGMENTARIEDAD EN LOS DELITOS ELECTORALES

Para Carbonell (citado por Rubén Martín Olvera y Aguilar, 2013), el principio de fragmentariedad debe ser acotado a casos relevantes; en este sentido, refiere que:

Las continuas modificaciones habidas en la justicia criminal en cada momento histórico nos impiden hablar de un carácter absoluto del derecho penal o, de lo que es lo mismo, de que su actuación protectora se amplíe a todos los ámbitos de la vida social donde se quebrante el ordenamiento. En realidad, dentro de todo el elenco que suponen las acciones prohibidas y bienes jurídicos protegidos, el derecho penal sólo se ocupa de una parte, de unos fragmentos, si bien esos fragmentos verdaderamente deben ser los de mayor importancia para la vida en libertad de las personas. (p. 9)

En el segundo apartado de este libro se comprobó la importancia de los bienes jurídicos tutelados por el derecho penal electoral; tan es así que el gobierno federal expidió la Ley General en Materia de Delitos Electorales como un ordenamiento jurídico aplicable en toda la república mexicana, para combatir el pasado ominoso de elecciones cuestionadas por la Comisión de Ilícitos Electorales, con lo que es evidente que para el Estado mexicano es importante proteger penalmente los bienes jurídicos que se tutelan en esta materia.

Lo importante y verdaderamente trascendente es que se materialicen las reformas de carácter electoral y que la Ley General en Materia de Delitos Electorales cumpla su objetivo protector de esos bienes jurídicos, inhibiendo, en primer lugar, y castigando, en segundo lugar, a los trasgresores de las leyes electorales, y que todo esto se traduzca en un ambiente de libertad y de justicia que permita el desarrollo armónico de los comicios, la participación de la ciudadanía, de los partidos políticos, de los candidatos independientes en estos procesos y, por consiguiente, contribuya a la consecución del Estado de derecho en nuestro país.

PRINCIPIO DE LESIVIDAD EN LOS DELITOS ELECTORALES

En el caso de los delitos electorales, el principio de lesividad tiene una aplicación deficiente porque las penas de estos delitos no corresponden en importancia a la magnitud del bien jurídico tutelado por los ordenamientos jurídicos en la materia. Esto se evidencia en el hecho de que las sanciones administrativas son más lesivas o de mayor importancia y trascendencia que las penas propuestas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Lo anterior ha propiciado la impunidad y la falta del cumplimiento de los objetivos en un ordenamiento jurídico de carácter general y de aplicación en toda la república mexicana, el cual fue propuesto en una reforma considerada de gran envergadura, pero que contempla penas ineficaces, irracionales y, consecuentemente, carentes de proporcionalidad y de utilidad para garantizar la protección del sufragio, la soberanía popular de los procesos electorales y la democracia en general.

TEORÍA DEL PESO, DE ROBERT ALEXY, Y LOS DELITOS ELECTORALES

La teoría del peso o método de ponderación, de Robert Alexy, considerada como la técnica para resolver conflictos entre derechos fundamentales, puede ser útil para el legislador al momento de crear los tipos penales en materia electoral; se usa en el caso de dos normas fundamentales que entran en conflicto, pues con esta teoría se puede llegar a determinar cuál de esas normas debe prevalecer.

Para Alexy, la ponderación es objeto del tercer subprincipio, el de proporcionalidad, señalado en el tercer apartado, el cual tiene por objeto optimizar las posibilidades fácticas para solucionar un conflicto de intereses, utilizando juicios racionales que justifiquen la intensidad de la injerencia de acuerdo con la importancia del derecho que debe prevalecer, así como la relación que debe existir entre ambos derechos.

Los bienes jurídicos salvaguardados contra los delitos electorales son de gran importancia política, económica y social para nuestro país; por ello, deben ser protegidos con penas de igual peso que limiten los derechos de los particulares en aras de proteger la democracia y la soberanía popular y, con ello, a los procesos electorales.

En el caso de los delitos electorales, el peso de las razones le permite al legislador limitar el derecho fundamental de la libertad al delincuente, en favor de otros derechos, que son la libertad del voto, el derecho a elecciones democráticas y a procesos electorales limpios para elegir a los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo a niveles federal y estatal y a los representantes de los ayuntamientos, derechos de mayor peso o importancia para la sociedad. Por ello, la restricción o límite del derecho fundamental tiene que ser estricto con el objeto de satisfacer el otro derecho en conflicto, es decir, para garantizar la protección del bien jurídico tutelado por los delitos electorales, mismo que se traduce en la satisfacción del bien común, que por lógica está por encima del interés particular.

FALTA DE PROPORCIONALIDAD DE LA PENA EN LOS DELITOS ELECTORALES

Las penas impuestas a los delitos electorales se encuentran afectadas de falta de proporcionalidad. Son ineficaces, tanto las privativas de la libertad como las multas; por tanto, son insuficientes para conseguir el fin de la norma penal, que es inhibir y castigar los ilícitos para combatir la impunidad y evitar que se atente contra el proceso electoral y la vida democrática del país.

En el marco de la reforma político-electoral, es preocupante que se pierda la posibilidad de contar con una ley en materia de delitos electorales que proteja verdaderamente los bienes jurídicos en materia comicial. Como ha quedado demostrado en el segundo apartado, ello pone en tela de juicio la legalidad de los procesos electorales y la

elección de los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los ayuntamientos, ya que la penalidad de estos delitos no es proporcional al bien jurídico que se pretende tutelar ni al daño que causan a la sociedad.

Ejemplo de lo referido anteriormente es el proceso electoral del 7 de junio de 2015, para el cual se instalaron en todo el país alrededor de 149 mil casillas; esta cifra multiplicada por 10, para considerar a los integrantes de las mesas directivas de casilla, a los representantes del órgano electoral y a los representantes de los partidos políticos, así como de los candidatos independientes, da como resultado un millón 490 mil ciudadanos que participaron activamente en la elección en comento.

El costo de la capacitación de estos ciudadanos para participar en la elección, además del de la papelería, el material electoral y los gastos de transporte y alimentación de todos ellos, significa cantidades millonarias que provienen del erario público. Aunado a lo anterior, hay que considerar que para estos comicios se aprobó la transmisión de tres millones de *spots* de radio y televisión.

Es inevitable mencionar que el financiamiento de los partidos políticos aprobado, de conformidad con el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se Establecen las Cifras del Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, Gastos de Campaña y Actividades Específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el Ejercicio Fiscal de 2015, fue de \$3 909 545 803.15 (tres mil novecientos nueve millones quinientos cuarenta y cinco mil ochocientos tres pesos 15/100 M. N.).

Por ello, considerando el costo de los comicios y la importancia que tiene para el país la celebración de elecciones auténticas y periódicas, el legislador debe proteger los bienes jurídicos, amparados por el derecho electoral, con penas enérgicas que sean de la misma magnitud a los bienes que se pretende defender y que sean racionales, eficaces y adecuadas al contexto actual en el que la ciudadanía no deja de tener la percepción de la ausencia de la autoridad, ya que

los delitos en general no se castigan y se genera la impunidad y el caos en la sociedad.

Respecto a la falta de proporcionalidad entre las penas impuestas a los delitos electorales y el daño que causan al bien jurídico tutelado, René González de la Vega (2001), en su libro *Derecho penal electoral*, precisa:

Se sanciona a los delitos electorales con penas realmente benignas; estas conductas ilícitas de quienes cumplen con una obligación constitucional y ejercen una prerrogativa igualmente fundamental de modo ilícito, perturbando y, tal vez, dañando severamente nuestros procesos democráticos; así, el posible infractor podrá enfrentar su proceso en libertad al no sufrir prisión preventiva y compurgaría una pena desproporcionadamente leve, en relación con el bien dañado, que es la limpieza y transparencia electorales, en caso de ser condenado. (p. 290)

No hay un solo especialista del derecho electoral que no haya argumentado que las penas impuestas a los delitos electorales deben ser proporcionales. Muchas voces han dicho que las penas son muy bajas e insuficientes, pero no se han dado suficientes argumentos para demostrarlo ni se han aportado propuestas para remediarlo. Por ello, en este libro se busca aportar una propuesta basada en razonamientos teóricos y prácticos, a fin de encontrar las sanciones adecuadas para los delitos electorales.

INEFICACIA DE LA PENA EN LOS DELITOS ELECTORALES

De conformidad con la teoría del bien jurídico tutelado por los delitos electorales, puede afirmarse que las penas impuestas a este tipo de ilícitos son insuficientes e ineficaces, en primer término, porque todos los especialistas del derecho electoral consideran que el bien jurídico tutelado por los delitos de esta materia es de gran importancia, pues se vincula con el respeto al sufragio libre, la organiza-

ción de los procesos electorales para elegir a los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de los ayuntamientos, con la democracia y el principio de soberanía popular, siendo necesario aplicar en este caso el principio de que a mayor importancia del bien jurídico tutelado mayor debe ser la penalidad.

En segundo lugar, porque las penas que actualmente tienen los delitos electorales no han cumplido su objetivo de inhibir ni de sancionar estas conductas ilícitas. Al contrario, se percibe mayor severidad en las sanciones administrativas, por ejemplo, con la pérdida de las candidaturas, la pérdida del registro como partido político y la nulidad de los procesos electorales.

En relación con la ineficacia de las penas impuestas a los delitos electorales, cabe recordar hechos como el que:

Su incidencia [de la Fepade] en prevenir y sancionar los delitos cometidos durante elecciones federales y locales ha sido casi nula, ineficaz, coinciden los ex consejeros electorales Eduardo Huchim y Arturo Sánchez Gutiérrez, así como el politólogo José Fernández Santillán. En entrevista afirmaron que ante la inexistencia de casos relevantes en el último sexenio, el área requiere fortalecer la investigación penal electoral, ser proactiva y autónoma respecto del Ejecutivo, y se le debe dotar de una nueva Legislación.

El extitular de la Fepade, José Luis Vargas, hizo un diagnóstico en el que reconoce que el área no tiene herramientas legales para hacer frente “a la mayor amenaza” de que el crimen organizado pretenda infiltrar las campañas y no puede indagar el origen de los recursos que aporten particulares, por lo que es necesaria una reforma penal electoral que permita un “blindaje de tercera generación” para poder investigar y sancionar estos hechos.

Este es el tema del artículo titulado “Crimen organizado, narcotráfico y delitos electorales. Fortaleciendo el blindaje”, que escribió cuan-

do era fiscal electoral, cargo que ocupó desde julio de 2010 hasta el lunes pasado.

El exconsejero del IFE, Arturo Sánchez, indicó que la Fepade se ha alejado de la función para la que se creó por consenso de los políticos en 1994, que es atender delitos electorales relativos a la compra y coacción del voto, el ingreso de recursos ilegales a las campañas, ilícitos que pueden afectar una elección. “Es ahí donde nunca ha podido dar grandes resultados”.

Dijo que es crucial que se fortalezca la investigación, que haya un Ministerio Público proactivo con una actitud persecutoria del delito, ya que “una actuación efectiva y eficiente de procuración de justicia por parte de la Fepade puede poner sobre la mesa elementos que anulen una elección y se alcance una sanción jurídica”, pues incluso en casos emblemáticos como Amigos de Fox o Pemexgate la sanción la emitió el IFE y no hubo resultados jurídicos. (*El Universal*, 2012)

El problema de la ineficacia para inhibir y sancionar a quienes cometan este tipo de delitos ha sido comentado por los fiscales especializados en materia electoral; al respecto, son diversas las opiniones sobre cómo solucionar el problema que facilita la impunidad en todas las etapas del proceso comicial.

María de los Ángeles Fromow Rangel (2002), quien fue fiscal especial para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, sostuvo, en su momento, lo siguiente:

La falta de claridad de los tipos penales electorales ha motivado diversas interpretaciones de los Órganos Jurisdiccionales Federales, generando en algunos casos impunidad, por lo que propongo la homologación de las punibilidades de los delitos electorales a los delitos genéricos, lo que traería como consecuencia, en algunos casos, el aumento de la penalidad de los ilícitos electorales.

Hay otras opiniones autorizadas en relación con la penalidad de los delitos electorales, las cuales confirman la falta de proporcionalidad entre los delitos y las penas impuestas; una de ellas es la que Javier Gómez Orozco (1993) menciona en su libro *El derecho electoral mexicano*:

El derecho penal persigue un fin a través de la protección de bienes jurídicos individuales o colectivos; ese fin es mantener o restablecer el orden social, para ello se vale de la amenaza y aplicación de medios coercitivos y represivos como las penas. Lo malo de todo esto es que no siempre coinciden éstas con la calidad del bien jurídico tutelado y es ahí en donde la ley penal se queda sólo en una buena intención. Es obvio que todo esto es derivado de errores o ignorancia dogmático-jurídica de quienes hacen las leyes, como en el caso particular de los llamados "delitos electorales", que se pretenden combatir con la amenaza de la pena de prisión, misma que ha resultado ineficaz para los fines deseados. (p. 23)

Cuando un delito no es sancionado de manera proporcional al daño que causa al bien jurídico tutelado por la ley penal, el juzgador no cuenta con los elementos necesarios para proteger los bienes jurídicos que la sociedad requiere para su sano desarrollo. La baja penalidad que se les ha asignado a los delitos electorales da lugar a calificar a las normas penales como ineficaces, pues las conductas tipificadas como ilícitas en esta materia quedan impunes o, en el remoto caso de que se castiguen, las penas impuestas son desproporcionadas de origen, esto es, desde que son creadas por el legislador (lo que se conoce como proporcionalidad abstracta), no castigan de forma adecuada al caso concreto. En este sentido:

Los delitos graves deben recibir penas severas y los delitos menores deben recibir penas proporcionales conforme a lo dispuesto por la ley, sin importar el entorno político y social en que se hayan cometido.

Los órganos judiciales deberán trabajar conforme a derecho, basar su juicio en los hechos, y eliminar el fenómeno de imponer penas ligeras desproporcionadas sometándose a las necesidades políticas y sociales. (Hui, s. f., p. 6)

Es importante dejar en claro que el propósito del presente trabajo es analizar la proporcionalidad de la pena de los delitos electorales aplicando las teorías y los principios que tienen relación y, con base en ello, llegar a conclusiones para saber si la penalidad impuesta a estos delitos cumple con el requisito constitucional de la proporcionalidad. El objetivo del autor no es proponer que se incremente la penalidad de los delitos electorales sólo por el hecho de que ésta es muy baja o por querer reprimir este tipo de conductas con mayor severidad sin razón alguna, pues elevar las penas no inhibe la comisión de los delitos.

En la Fepade se han hecho importantes estudios relacionados con la pena impuesta a los delitos electorales, de los que se desprende que la sanción asignada a estas conductas es insuficiente, por lo mismo que no inhiben ni castigan al delincuente electoral.

A la fecha, no hay una pena que sea ejemplar derivada de un ilícito electoral. Las penas más severas han derivado de actos de obtención de credencial de elector con documentos apócrifos. En consecuencia, no existe temor de cometer un delito electoral; eso queda en evidencia en el estudio sobre delitos electorales que la Fepade realizó con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2006.

Así pues, ante una norma desfasada que no es acorde con la dinámica ni con los cambios sociales que la actualidad plantea, se dejan vacíos o reductos que benefician al delincuente electoral, impidiendo sancionar su conducta que va en contra de la democracia. Por ello siguen existiendo personas que se aprovechan de esta situación para verse beneficiadas, ya sea para sí o en apoyo directo o indirecto de otros que aspiran a obtener un cargo de elección popular.

ESTADÍSTICA DE DELITOS ELECTORALES PRESENTADA EN EL V INFORME DE GOBIERNO, 2016-2017, DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El objetivo de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, como se menciona en el V Informe de Gobierno, 2016-2017, es garantizar un sistema de justicia penal electoral eficaz, expedito, imparcial y transparente.

La atención de las denuncias recibidas en la materia y los datos estadísticos que fueron presentados en este informe se incluyen a continuación, para demostrar que los resultados obtenidos son mínimos y no han podido contener el fenómeno del delito electoral en los comicios federales y locales desde que la reforma estructural electoral entró en vigor el 4 de mayo de 2014:

Al iniciar el periodo que comprende del 1 de septiembre de 2016 al 30 de junio de 2017, se tenían pendientes de resolver 3 mil 603 averiguaciones previas. Se iniciaron 781 y se reingresaron 400. En total, se atendieron 4 mil 784 averiguaciones previas. Asimismo, se determinaron 2 mil 262 de la siguiente manera:

- 984 consignaciones (43.50 por ciento).
- 1 mil 116 determinaciones de no ejercicio de la acción penal (49.34 por ciento).
- 117 reservas (5.17 por ciento).
- 24 incompetencias (1.06 por ciento).
- 21 acumulaciones (0.93 por ciento) ...

Al 30 de junio de 2017 se tenían pendientes 2 mil 522 averiguaciones previas. Lo anterior significó el abatimiento del 30 por ciento de lo que había pendiente al iniciar el periodo de este reporte. Se proyecta abatir el rezago del sistema tradicional durante el primer semestre de 2018.

Actas circunstanciadas

Al iniciar septiembre de 2016 se tenían pendientes 3 mil 14 actas circunstanciadas, de las cuales se determinaron 2 mil 297 de la siguiente manera:

- 2 mil 261 archivos por no contar con elementos para elevar a averiguación previa (98.43 por ciento).
- 33 elevaciones a averiguación previa (1.44 por ciento).
- Tres incompetencias (0.13 por ciento).

Al 30 de junio de 2017 se tenían 717 actas circunstanciadas pendientes por resolver (23.8 por ciento con respecto a lo pendiente al iniciar el periodo). Se estima que se abatirá este rezago durante 2017.

Carpetas de investigación

Del 1 de septiembre [de] 2016 al 30 de junio de 2017, se iniciaron 1 mil 993 carpetas de investigación y se determinaron 880: 91 incompetencias, 487 como no ejercicio de la acción penal, 185 acumuladas, 111 judicializadas, cinco en archivo temporal y una como criterio de oportunidad ...

Mandamientos judiciales

Del 1 de septiembre de 2016 al 30 de junio de 2017, se consignaron ante el juez 984 averiguaciones previas y se libraron 476 órdenes de aprehensión. Con el apoyo de la Policía Federal y la Policía Federal Ministerial, se cumplimentaron 161 órdenes de aprehensión ...

Sentencias

Entre el 1 de septiembre de 2016 y el 30 de junio de 2017, se dictaron 103 sentencias, de las cuales, 87 (84.47 por ciento) fueron condenatorias.

Amparos

Del 1 de septiembre de 2016 al 30 de junio de 2017, se promovieron 186 juicios de amparo contra actuaciones de la Fepade. Asimismo, se concluyeron 147. Al cierre de junio de 2017 se tenían 68 juicios de amparo pendientes. La Fepade obtuvo resultados favorables en 140 casos, esto es 95.2 por ciento. (Peña Nieto, 2017, pp. 133-134)

MÉTODO TÉCNICO PARA LA PREDETERMINACIÓN

DE LAS PENAS EN LOS DELITOS ELECTORALES

Para poder alcanzar la proporcionalidad, el legislador debe contar con métodos técnicos que le permitan predeterminar correctamente las penas que correspondan a los delitos electorales. Esto se consigue mediante el uso de la técnica legislativa penal en la que se debe tomar en cuenta la materia a regular, el contenido específico de la norma, el cumplimiento de sus fines y el respeto de los valores que la informan, así como el contenido político que tiene toda creación legislativa.

Al momento de crear los tipos penales, el legislador debe ponderar los siguientes parámetros técnicos:

1. El lenguaje que se utilizará.
2. Los elementos descriptivos de la conducta ilícita.
3. Los elementos normativos.
4. Los elementos de valoración general del hecho punible.

Una vez definido el tipo, el legislador procederá a fijar la pena que le corresponda a la conducta ilícita; para ello deberá utilizar criterios cuantitativos que le permitan fijar el grado de afectación a los derechos del infractor; éstos son:

1. La lesión al bien jurídico tutelado.
2. Tomar en cuenta la personalidad del sujeto activo.
3. Analizar el punto crítico entre intervalos para evitar la contradicción de éstos.
4. La determinación cuantitativa de la pena, atendiendo a la importancia del bien jurídico tutelado y al ataque o afectación que sufra.

Con el propósito de evitar ambigüedades, el legislador debe recurrir al método de la racionalidad, atendiendo a los datos relevantes de las realidades social y jurídica del contexto en el que verifica el proceso legislativo.

Lo primero que tiene que hacer el legislador es establecer la pena más alta que corresponda al ilícito de que se trate, justificando esto con argumentos fundados en la racionalidad; posteriormente, debe recurrir a la teoría del bien jurídico protegido para analizar la relación existente entre el bien jurídico, el tipo penal y el grado de restricción a los derechos del infractor, utilizando los parámetros del principio de lesividad que atienden a la protección de bienes jurídicos y al de proporcionalidad, el cual plantea la restricción de los derechos del delincuente en la medida o grado de importancia del bien jurídico lesionado, así como de su relevancia social y de los fines de la pena, procurando en todo momento su eficacia y utilidad.



Conclusiones

1. Los delitos electorales son conductas eminentemente dolosas tipificadas por la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que atentan contra la democracia, el voto ciudadano, la soberanía popular y, en general, contra el proceso electoral en todas sus etapas.
2. Los especialistas en derecho electoral coinciden en que el bien jurídico tutelado por los delitos electorales es considerado de gran importancia tanto para el Estado como para los ciudadanos.
3. El Estado debe proteger el bien jurídico tutelado por los delitos electorales con penas que sean de la misma importancia y trascendencia, es decir, que sean proporcionales al daño o peligro causado al ciudadano, a la sociedad y al Estado, y que inhiban la comisión de estas conductas.
4. De conformidad con el principio de *ultima ratio*, la tutela de los delitos electorales en la ley vigente obedece a la gran importancia de los bienes jurídicos que se pretenden proteger; por ello, las penas impuestas a los delitos electorales deben ser idóneas, pertinentes y suficientes no sólo para castigar a los delincuentes electorales, sino también para inhibir este tipo de conductas.

5. La nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales establece penalidades para los delitos de dicha materia considerados como no graves (de hasta nueve años de prisión), para funcionarios electorales, funcionarios partidistas, precandidatos o candidatos de los partidos políticos, servidores públicos y quien cometa estos ilícitos, con la única excepción de los delitos contenidos en el artículo 15 de dicha ley, en el que se establece una penalidad de cinco a 15 años de prisión a quien utilice o reciba aportaciones en dinero o en especie cuando los fondos sean de procedencia ilícita.
6. Antes de la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, los códigos penales de los estados de Chiapas y Guerrero establecían penalidades máximas de hasta 10 años de prisión para estos tipos penales, y en Nuevo León, Puebla y Querétaro la penalidad máxima para quien cometiera delitos electorales era de 12 años de prisión. Ahora, con la nueva ley, la pena máxima de prisión para quienes cometan estos delitos disminuyó a sólo nueve años en toda la república.
7. Con penas tan benignas impuestas a los delincuentes electorales, se infringe el principio de utilidad de las penas. Esto da lugar a que se incumpla el objeto del derecho penal electoral, que es proteger los bienes jurídicos tutelados en esta materia.
8. Además de las razones expuestas con anterioridad, las penas asignadas a los delitos electorales infringen el principio de idoneidad o adecuación, lo que propicia que no sean suficientes para cumplir el fin que da origen al derecho penal electoral.
9. El legislador, al crear las penas correspondientes a los tipos penales electorales, no utilizó un método de técnica legislativa que le permitiera cumplir con el principio constitucional de proporcionalidad.

10. Para los especialistas del derecho penal electoral, los bienes jurídicos tutelados en esta materia son de gran trascendencia; para el legislador, no.
11. Cuando se recurre al principio de *ultima ratio*, es porque las sanciones en materia administrativa no han logrado contener el fenómeno social que se pretende evitar.
12. En materia electoral las sanciones administrativas por las infracciones a las leyes electorales son, de forma ilógica, más severas que las penas por los delitos electorales.
13. La comisión de delitos electorales ha ido en aumento, por lo que se concluye que no se ha podido inhibir ni castigar adecuadamente a los delincuentes electorales.
14. Para que el legislador asigne penas adecuadas y suficientes a los delincuentes electorales, tiene que recurrir a un método de técnica legislativa.
15. El carácter doloso de los delitos electorales es un elemento que debe tomar en cuenta el legislador para asignar penas más severas.
16. El legislador debe acatar el principio de proporcionalidad al momento de asignar las penas a los delitos electorales, en observancia del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
17. Por lo anterior, se puede afirmar categóricamente que las penas impuestas a los delitos electorales en la nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales no son proporcionales al bien jurídico tutelado.
18. Con la nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales, el Estado mexicano no cumple con su función garantista de los bienes jurídicos tutelados en esta materia.
19. Las estadísticas presentadas en el V Informe de Gobierno por el presidente Enrique Peña Nieto dejan en claro que los esfuerzos hechos por la Fepade son mínimos e insuficiente para contener el fenómeno del delito electoral.



Propuesta

Para adecuar la penalidad de los delitos electorales e imponerles sanciones que sean de la misma trascendencia y magnitud de los bienes jurídicos que protegen, se proponen penas que, en todo caso, correspondan a los delitos graves; esto es, que sean superiores a los 10 años de prisión, con el objeto de que sean útiles, efectivas, adecuadas y proporcionales, de tal forma que, con ello, se inhiban y se castiguen dichas conductas ilícitas y se evite su impunidad.

El legislador debe recurrir a un método de técnica legislativa penal que le permita asignar a los delitos electorales las penas que realmente les corresponden, que en todo caso deben ser útiles para la sociedad y el Estado.

El método de técnica legislativa penal propuesto para determinar la penalidad correcta de los delitos electorales debe considerar los siguientes cinco aspectos:

1. La materia a regular: el presente estudio se enfoca en la materia político-electoral.
2. El contenido específico de la norma: éste se refiere a los delitos electorales que atentan contra la democracia, los procesos electorales federales y locales, el voto ciudadano, la soberanía popular y la participación de partidos políticos y

- candidatos independientes, y a que hagan uso de recursos de procedencia ilícita para el desarrollo de las elecciones.
3. El cumplimiento de fines legales: la finalidad del derecho penal electoral es prevenir, inhibir y castigar las conductas ilícitas en la materia para lograr elecciones transparentes y confiables en la república mexicana.
 4. El respeto de los valores: la adecuada penalidad a los delitos electorales que cometan principalmente los servidores públicos, los funcionarios electorales, los funcionarios partidistas, los precandidatos y candidatos y los organizadores de actos de campaña dará como resultado que se cumplan los principios electorales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, mismos que se establecen en el artículo 30 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Asimismo se hará factible el respeto a la democracia y a la soberanía popular.
 5. El contenido político de la materia penal electoral.

Por otra parte, el legislador debe utilizar los siguientes criterios:

- i. Parámetros técnicos mediante los elementos descriptivos de la conducta ilícita que se encuentran del artículo 7 al 20 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.
- ii. Elementos normativos establecidos en la nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales, la cual, por su importancia y trascendencia, fue enviada por el presidente de la república mexicana a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y, después de ser aprobada, entró en vigor el 24 de mayo de 2014.
- iii. Elementos de valoración general del hecho punible, que son:

- Sujeto activo del delito. En todo caso, se debe imponer mayor penalidad a los protagonistas de los procesos electorales: servidores públicos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, precandidatos, candidatos y organizadores de los actos de campaña.
- Sujeto pasivo del delito. Desde un ciudadano en particular a quien se le coaccione para emitir su voto o se le impida de plano hacer efectivo ese derecho, hasta la coacción o el impedimento sobre algún sector de la sociedad, como pudiera ser el de los obreros, los campesinos o los agremiados de algún sindicato (por ejemplo, de maestros) o, inclusive, servidores públicos. En estos casos, el hecho punible puede alterar el voto, considerado como un derecho difuso, y afectar no sólo a una persona sino a un grupo indeterminado de personas y, como consecuencia, al resultado definitivo de las elecciones.
- Hecho punible en materia político-electoral. Comprende aspectos como la coacción del voto; hacer proselitismo o presionar objetivamente a los votantes el día de la jornada electoral; obstaculizar o interferir el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo y las tareas de los funcionarios electorales; la introducción o la sustracción en las urnas de una o más boletas electorales; recoger y retener credenciales para votar el día de la jornada electoral; solicitar votos por paga; organizar la reunión y el transporte de votantes el día de la jornada electoral con la finalidad de influir en el sentido del voto; apoderarse, destruir, alterar, poseer, usar, vender o suministrar de manera ilegal, en cualquier tiempo, materiales o documentos públicos electorales, así como equipos o insumos necesarios para la elaboración de credenciales para votar.

- Conductas tipificadas como delitos electorales. Además de las ya señaladas, se encuentran otras, como obstaculizar o interferir el traslado o la entrega de los paquetes y los documentos públicos electorales; impedir sin causa legalmente justificada la instalación o la clausura de una casilla; abrir sin causa justificada los paquetes electorales o retirar los sellos en los lugares donde se resguarden; proporcionar fondos provenientes del extranjero a un partido político, coalición, agrupación política o candidato para apoyar actos proselitistas en una campaña electoral; expedir o utilizar facturas o documentos comprobatorios de gastos de partidos políticos o candidatos alterando el costo real de los bienes o servicios prestados; usurpar el carácter de funcionario de casilla; sustituir, destruir, comercializar o hacer uso ilícito de documentos relativos al registro federal de electores, al padrón electoral o a la lista nominal de electores; permitir que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple los requisitos de ley; realizar funciones electorales no encomendadas; por sí o por interpósita persona, realizar, destinar, utilizar o recibir aportaciones de dinero o en especie en favor de un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política, cuando exista prohibición legal para ello o cuando los fondos o bienes tengan origen ilícito o los montos rebasen los permitidos por la ley.
- El bien jurídico tutelado por los delitos electorales. Comprende los procesos electorales, la democracia, el voto ciudadano, la soberanía popular, la confiabilidad en las instituciones electorales y la elección de los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo a niveles federal y local, así como de los integrantes de los ayuntamientos.

- Costo de los procesos electorales. En el ámbito federal asciende a miles de millones de pesos.
- Número de ciudadanos y de funcionarios electorales que participan en los procesos.
- El desprestigio del país a niveles nacional e internacional cuando se atenta contra los procesos electorales y la democracia.
- El logro del correcto funcionamiento de las instituciones electorales y el combate a la corrupción, además de la impunidad que se genera por la aplicación de penas que no son de la misma importancia que los bienes jurídicos protegidos contra los delitos electorales, lo cual se puede traducir en un conflicto social.

Una vez definido el tipo de delito electoral, se procede a fijar la pena, utilizando los siguientes criterios cuantitativos que permite establecer el grado de afectación a los derechos del infractor:

- a) Lesión al bien jurídico tutelado por los delitos electorales. Al tratarse de bienes jurídicos de gran importancia y trascendencia para la ciudadanía y, en general, para el desarrollo de la democracia, la realización adecuada del proceso electoral, la elección de los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo a niveles federal y estatal, así como de los integrantes de los ayuntamientos, es una lesión que debe considerarse como grave y, por tal motivo, las penas deberían ser más altas, como aquéllas impuestas a los delitos graves.
- b) Determinación cuantitativa de la pena atendiendo al bien jurídico tutelado. Se utiliza, para ello, el método de racionalidad, aplicando una pena que sea suficiente y adecuada para inhibir y castigar a los infractores de delitos electorales, tomando en cuenta los datos relevantes de las realidades social y jurídica en el contexto actual.

Por lo anterior, se propone la reforma a los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 13 y 14 de la nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, para adecuar su penalidad en los siguientes términos:

- A quienes cometan las conductas delictivas tipificadas por los artículos 7, 10 y 13 se les debe imponer de 400 a mil días de salario mínimo como multa y prisión de tres a nueve años.
- A los funcionarios electorales que cometan los ilícitos previstos en el artículo 8 de la ley en comento se les debe imponer de 500 a mil días de salario mínimo como multa y prisión de seis a 12 años.
- A los funcionarios partidistas que cometan los ilícitos previstos en el artículo 9 de la mencionada ley se les debe imponer de 500 a mil días de salario mínimo como multa y prisión de seis a 12 años.
- A los servidores públicos que cometan el ilícito previsto en el artículo 11 se les debe imponer de mil a dos mil días de salario mínimo como multa y prisión de seis a 12 años.
- Al precandidato, al candidato, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que cometan los ilícitos previstos en el artículo 14 se les debe imponer de mil a dos mil días de salario mínimo como multa y prisión de seis a 12 años.

Además de las penas privativas de la libertad, y a efecto de dar cumplimiento a los principios de utilidad, racionalidad y proporcionalidad, se propone que sea impuesta como pena adicional la pérdida de los derechos político-electorales, hasta por 12 años, a los funcionarios electorales, a los funcionarios partidistas, a los precandidatos, candidatos y servidores públicos que atenten contra la democracia y cometan delitos electorales en procesos federales y locales.

Con ello, quienes atenten contra el proceso electoral, el voto ciudadano y la democracia perderán toda posibilidad de participar como candidatos. Esta pena adicional resulta más eficaz y de mayor inhibición para quienes participan en la comisión de delitos electorales, sobre todo en los casos de quienes han logrado obtener su libertad antes de compurgar la totalidad de la pena, que, como máximo, es de nueve años.

En el siguiente cuadro se resume la propuesta de reforma a los artículos de la Ley General en Materia de Delitos Electorales mencionados:

CUADRO 7. Propuesta de reforma

Sujeto activo	Artículo vigente	Propuesta de reforma
<p>Cualquier persona</p>	<p>Artículo 7. Se impondrán de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley; ii. Vote más de una vez en una misma elección; iii. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstenga de emitirlo ... <p>Artículo 10. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, a quien:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Dentro del ámbito de sus facultades, se abstenga de informar o rinda información falsa de los recursos y bienes públicos remanentes de los partidos políticos o agrupaciones políticas que hayan perdido su registro, habiendo sido requerido por la autoridad; 	<p>Artículo 7. <i>Se impondrán de 400 a mil días de salario mínimo como multa y prisión de tres a nueve años a quien:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> i. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley; ii. Vote más de una vez en una misma elección; iii. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstengan de emitirlo ... <p>Artículo 10. <i>Se impondrán de 400 a mil días de salario mínimo como multa y prisión de tres a nueve años a quien:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> i. Dentro del ámbito de sus facultades, se abstenga de informar o rinda información falsa de los recursos y bienes públicos remanentes de los partidos políticos o agrupaciones políticas que hayan perdido su registro, habiendo sido requerido por la autoridad;

Sujeto activo	Artículo vigente	Propuesta de reforma
	<p>ii. Dentro del ámbito de sus facultades, se abstenga de transmitir la propiedad o posesión de los bienes adquiridos con financiamiento público o los remanentes de dicho financiamiento, una vez que haya perdido el registro el partido político o la agrupación política del cual forme o haya formado parte, previo requerimiento de la autoridad electoral competente ...</p> <p>Artículo 13. Se impondrá de sesenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien:</p> <p>i. Por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores o participe en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía.</p> <p>A quien por sí o a través de terceros solicite, promueva, traslade, subsidie, gestione, contrate servicios o bienes para que una o más personas proporcionen documentos o información falsa al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores, se les impondrá hasta una mitad más de la sanción que les corresponda conforme al primer párrafo de este artículo ...</p>	<p>ii. Dentro del ámbito de sus facultades, se abstenga de transmitir la propiedad o posesión de los bienes adquiridos con financiamiento público o los remanentes de dicho financiamiento, una vez que haya perdido el registro el partido político o la agrupación política del cual forme o haya formado parte, previo requerimiento de la autoridad electoral competente ...</p> <p>Artículo 13. <i>Se impondrán de 400 a mil días de salario mínimo como multa y prisión de tres a nueve años a quien:</i></p> <p>i. Por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores o que participe en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía.</p> <p>A quien por sí o a través de terceros solicite, promueva, traslade, subsidie, gestione, contrate servicios o bienes para que una o más personas proporcionen documentos o información falsa al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores, se le impondrá hasta una mitad más de la sanción que le corresponda conforme al primer párrafo de este artículo ...</p>

Sujeto activo	Artículo vigente	Propuesta de reforma
Funcionarios electorales	<p>Artículo 8. Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya, comercialice o haga un uso ilícito de documentos relativos al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Lista de Electores; ii. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral ... 	<p>Artículo 8. <i>Se impondrán de 500 a mil días de salario mínimo como multa y prisión de seis a 12 años, además de la pérdida de los derechos político-electorales hasta por 12 años, tratándose de procesos electorales federales y locales, al funcionario electoral que:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> i. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya, comercialice o haga un uso ilícito de documentos relativos al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Lista de Electores; ii. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral ...
Funcionarios partidistas o candidatos	<p>Artículo 9. Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Ejercer presión o induzca a los electores a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, el día de la elección o en alguno de los tres días anteriores a la misma; ii. Realice o distribuya propaganda electoral durante la jornada electoral ... 	<p>Artículo 9. <i>Se impondrán de 500 a mil días de salario mínimo como multa y prisión de seis a 12 años, además de la pérdida de los derechos político-electorales hasta por 12 años, tratándose de procesos electorales federales y locales, al funcionario partidista o al candidato que:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> i. Ejercer presión o induzca a los electores a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, el día de la elección o en alguno de los tres días anteriores a la misma; ii. Realice o distribuya propaganda electoral durante la jornada electoral ...

Sujeto activo	Artículo vigente	Propuesta de reforma
<p>Servidores públicos</p>	<p>Artículo 11. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de dos a nueve años, al servidor público que:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Coaccione o amenace a sus subordinados para que participen en eventos proselitistas de pre-campaña o campaña, para que voten o se abstengan de votar por un candidato, partido político o coalición; ii. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición; a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un precandidato, candidato, partido o coalición ... 	<p>Artículo 11. <i>Se impondrán de mil a dos mil días de salario mínimo como multa y prisión de seis a 12 años, además de la destitución del cargo público y la pérdida de los derechos político-electorales hasta federales y locales, al servidor público que:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> i. Coaccione o amenace a sus subordinados para que participen en eventos proselitistas de precampaña o campaña, para que voten o se abstengan de votar por un candidato, partido político o coalición; ii. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición; a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar en favor de un precandidato, candidato, partido o coalición ...

Sujeto activo	Artículo vigente	Propuesta de reforma
<p>Precandidato, candidato, funcionario partidista u organizador de actos de campaña</p>	<p>Artículo 14. Se impondrá prisión de dos a nueve años, al precandidato, candidato, funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que aprovechen fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 11 de esta Ley.</p>	<p>Artículo 14. <i>Se impondrán de mil a dos mil días de salario mínimo como multa y prisión de seis a 12 años, además de la pérdida de los derechos político-electorales hasta por 12 años, tratándose de procesos electorales federales y locales, al precandidato, candidato, funcionario partidista u organizador de actos de campaña que aproveche Fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 11 de esta Ley.</i></p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (2014). Se señalan con cursivas las penalidades que se proponen.



Fuentes consultadas

- Aguado Correa, Teresa (1999). *El principio de proporcionalidad en el derecho penal*. España: Ersa.
- Aguilera Portales, Rafael Enrique y López Sánchez, Rogelio (s. f.). *Los derechos fundamentales en la teoría jurídica garantista de Luigi Ferrajoli*. Recuperado el 8 de mayo de 2014, de <https://goo.gl/wc66m4>
- Amuchategui Requena, Griselda (2011). *Derecho penal*. México: Oxford University Press.
- Arocena, Gustavo (2008). "La racionalidad de la actividad legislativa penal como mecanismo de contención del poder punitivo estatal". *Política Criminal*, 6, 1-15. Recuperado el 5 de mayo de 2014, de <https://goo.gl/7N9nUW>
- Barreda Solórzano, Luis (1981). "Punibilidad, punición y pena de los sustitutivos penales". En Javier Piña y Palacios (Coord.), *Memoria del primer congreso mexicano de derecho penal* (pp. 63-91). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Barreda Solórzano, Luis (1997). *Justicia penal y derechos humanos*. México: Porrúa.
- Beccaria, Cesare (2015). *Tratado de los delitos y de las penas*. España: Universidad Carlos III de Madrid. Recuperado el 8 de mayo de 2016, de <https://goo.gl/3Ao7jY>

- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José (1997). *La reforma electoral de 1996: una descripción general*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Canto Castillo, Luis Alfredo (2011). "Los tratados internacionales en el derecho electoral mexicano". *Artículos Diversos. Órgano Oficial de Difusión del Teqroo*, 11-20. Recuperado el 23 de noviembre de 2013, de <https://goo.gl/uW83Lv>
- Carrara, Francesco (1971). *Programa del curso de derecho criminal. Parte general* (vol. 1). Colombia: Temis.
- Carrara, Francesco (1977). *Derecho penal* (vol. 3, colección Biblioteca Clásicos del Derecho Penal). México: Harla.
- Castellanos Tena, Fernando (2012). *Lineamientos elementales de derecho penal. Parte general*. México: Porrúa.
- Cervantes Rodríguez, Lilibiana (2005). "Imposición de la pena de muerte como medida punitiva para los delitos graves con reincidencia, específicamente en el secuestro". Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de las Américas Puebla, Puebla. Recuperado el 5 de enero de 2014, de <https://goo.gl/DS8WzN>
- Cienfuegos Salgado, David (2012). *Los delitos electorales*. Recuperado el 6 de enero de 2014, de <https://goo.gl/2GykyJ>
- Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal (1931). *Diario Oficial de la Federación* (reforma publicada el 10 de enero de 2014). Recuperado el 23 de junio de 2014, de <https://goo.gl/yGEVtx>
- Código Federal de Procedimientos Penales (1934). *Diario Oficial de la Federación* (reforma publicada el 12 de enero de 2016). Recuperado el 23 de junio de 2014, de <https://goo.gl/bS1FoN>
- Código Penal del Estado de México (2000). *Gaceta del Gobierno del Estado de México* (reforma publicada el 9 de diciembre de 2010). Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/aspectosmetodologicos/clasificadoresycatalogos/doc/codigos/cp15.pdf>

- Código Penal Federal (1931). *Diario Oficial de la Federación* (reforma publicada el 17 de noviembre de 2017). Recuperado de <https://goo.gl/ZNy97f>
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para Toda la República en Materia de Fuero Federal (1931). Recuperado de www.refworld.org/docid/3ae6b5c50.html
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). *Diario Oficial de la Federación* (reforma publicada el 15 de noviembre de 2017). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- De Cabo de la Vega, Antonio (1994). *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Díaz Santana, Héctor (s. f.). "Los delitos electorales en México: protección o disfuncionalidad para el sistema electoral". *Revista Amicus Curiae*, 3, 1-22. Recuperado el 10 de febrero de 2014, de <https://goo.gl/dgDCbT>
- El Universal* (2012, 17 de febrero). "Incumple la Fepade su función: expertos". Recuperado el 30 de octubre de 2013, de <https://goo.gl/EhQbcM>
- Escrache, Joaquín (1998). *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*. México: Miguel Ángel Porrúa / Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri"-LV Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero / Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fernández Segado, Francisco y Ojesto Martínez Porcayo, J. Fernando (2007). "Delitos y faltas electorales". En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (Comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (1020-1071). México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Universidad de Heidelberg / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Instituto Federal Electoral / Fondo de Cultura Económica.

- Ferrajoli, Luigi (s. f.). *Derecho penal mínimo*. Recuperado el 4 de enero de 2014, de <https://goo.gl/dfxiqP>
- Ferrajoli, Luigi (2009). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. España: Trotta.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (2009). *Amparo colectivo en México: hacia una reforma constitucional y legal*. Recuperado el 15 de noviembre de 2013, de <https://goo.gl/4ErNdb>
- Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (s. f.). Recuperado el 2 de enero de 2017, de <https://goo.gl/tzJ7rW>
- Fix Zamudio, Héctor (1992). "Los abogados mexicanos y el *ombudsman*". En *Memoria del simposio: los abogados mexicanos y el ombudsman* (pp. 71-83). México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Fromow Rangel, María de los Ángeles (2002). "Los delitos electorales en México". *Revista Mexicana de Justicia*, 3.
- Fuentes Cubillos, Hernán (2008). "El principio de proporcionalidad en derecho penal. Algunas consideraciones acerca de su concretización en el ámbito de la individualización de la pena". *Ius et Praxis*, 14(2). Recuperado el 1 de julio de 2014, de <https://goo.gl/omfppN>
- Gamboa de Trejo, Ana (2010). *Derecho penal*. Oxford: México.
- Gómez Orozco, Javier (1993). *El derecho electoral mexicano*. México: Porrúa.
- González de la Vega, René (2001). *Derecho penal electoral*. México: Porrúa.
- Granados Atlaco, Miguel Ángel (2012). *Derecho penal electoral mexicano*. México: Porrúa.
- Hui, Xu (s. f.). *Derecho penal chino*. Recuperado el 10 de enero de 2014, de <https://goo.gl/c1nC9z>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (1995). *Diccionario jurídico mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México / Porrúa.

- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral y Tribunal Federal Electoral (1993). *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México.
- Instituto Electoral del Estado de México (2011). *Curso de formación para aspirantes a vocales. 2011-2012*. Recuperado el 4 de enero de 2014, de <https://goo.gl/TDjUuS>
- Instituto Nacional Electoral (2015). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se Establecen las Cifras del Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, Gastos de Campaña y Actividades Específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el Ejercicio 2015. Recuperado el 8 de mayo de 2016, de http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/01_Enero/CGext201501-14/CGex201501-14_ap_1.pdf
- Jaén Vallejo, Manuel (2002). *Sistema de consecuencias jurídicas del delito: nuevas perspectivas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Jiménez de Asúa, Luis (1997). *Lecciones de derecho penal*. México: Harla.
- Jurado Nacional de Elecciones (s. f.). Recuperado el 15 de noviembre de 2013, de <https://goo.gl/GhYb2b>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014). *Diario Oficial de la Federación* (reforma del 27 de enero de 2017). Recuperado el 23 de junio de 2014, de <https://goo.gl/cfSRpQ>
- Ley General en Materia de Delitos Electorales (2014). Recuperado el 23 de junio de 2014, de <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/ley-general-en-materia-de-delitos-electorales#41466>
- López Betancourt, Eduardo (2011). *Teoría del delito*. México: Porrúa.
- Luquín Rivera, Ernesto (2009). *Hacia un sistema penal legítimo*. México: Fontamara.

- Machicado, Jorge (2010). "Concepción jurídica del delito". *Apuntes Jurídicos*. Recuperado el 5 de noviembre de 2017, de <https://goo.gl/bDXKyy>
- Malo Camacho, Gustavo (2010). *Derecho penal mexicano*. México: Porrúa.
- Medina Cuenca, Arnel (2007). "Los principios limitativos del *ius puniendi* y las alternativas a las penas privativas de libertad". *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 19, 87-116. Recuperado el 26 de mayo de 2014, de <https://goo.gl/sqRnL9>
- Mir Puig, Santiago (1998). *Derecho penal, parte general*. España: Euros.
- Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; y Picado, Sonia (Comps.) (1998). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Universidad de Heidelberg / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Instituto Federal Electoral / Fondo de Cultura Económica.
- Olvera y Aguilar, Rubén Martín (2013). *La expansión penal como política criminal del Código Penal para el Distrito Federal*. Recuperado el 16 de junio de 2014, de <https://goo.gl/UENZj2>
- Orellana Wiarco, Octavio A. (2011). *Teoría del delito*. México: Porrúa.
- Patiño Camarena, Javier (2002). *Nuevo derecho electoral mexicano*. México: Editorial Constitucionalista / Instituto Federal Electoral.
- Pedicone de Valls, María G. (2001). *Derecho electoral*. Argentina: Ediciones la Rocca.
- Peña Nieto, Enrique (2017). "6. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales". En *V Informe de Labores, 2016-2017* (pp. 131-140). Recuperado el 22 de diciembre de 2017, de <https://goo.gl/h3rLDF>
- Plascencia Villanueva, Raúl (1998). *Teoría del delito*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 2 de octubre de 2014, de <https://goo.gl/N1nthR>
- Porte Petit, Celestino (2012). *Apuntamientos de la parte general del derecho penal*. México: Porrúa.

- Procuraduría General de Justicia (s. f.). Recuperado el 18 de mayo de 2014, de <https://goo.gl/jhD9nZ>
- Sánchez Gil, Rubén (2007). *El principio de proporcionalidad*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Szczaranski Vargas, Federico León (2012). "Sobre la evolución del bien jurídico penal: un intento de saltar más allá de la propia sombra". *Política Criminal*, 7(14), 378-453. Recuperado el 22 de mayo de 2015, de <https://goo.gl/MuJKM6>
- Terradillos Basoco, Juan María (2001). "Sistema penal y criminalidad internacional". En Luis Alberto Arroyo Zapatero e Ignacio Berdugo Gómez de la Torre (Coords.), *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos: "in memoriam"* (pp. 749-778). España: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha / Universidad de Salamanca. Recuperado de <https://dialnet.uniroja.es/servlet/articulo?codigo=606434>
- Tribunal Electoral del Estado de México (s. f.). Recuperado de www.teemmx.org.mx
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (s. f.a). Recuperado el 23 de junio de 2014, de <https://goo.gl/MKWms5>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (s. f.b). Tesis XLV/2002. Recuperado el 23 de junio de 2014, de <https://goo.gl/evf4Cm>
- Valarezo Tenorio, Miguel; Benítez Hurtado, Jorge; y Díaz Toledo, Darío (2011). "Proporcionalidad entre penas y delitos: necesidad de la utilización de métodos técnicos por parte del legislador para la predeterminación de las penas". Recuperado el 25 de junio de 2014, de <https://goo.gl/dfHTEv>
- Yenissey Rojas, Ivonne (s. f.). *La proporcionalidad de las penas*. Recuperado el 8 de mayo de 2014, de <https://goo.gl/mp8jea>
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (1997). *Manual de derecho penal*. México: Cárdenas.



Consejo General

Consejero presidente

Pedro Zamudio Godínez

Consejeros electorales

María Guadalupe González Jordan

Saúl Mandujano Rubio

Miguel Ángel García Hernández

Francisco Bello Corona

Laura Daniella Durán Ceja

Sandra López Bringas

Secretario ejecutivo

Francisco Javier López Corral

Representantes de los partidos políticos

PAN	Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo
PRI	Isael Teodomiro Montoya Arce
PRD	Javier Rivera Escalona
PT	Joel Cruz Canseco
PVEM	Martín Fernando Alfaro Enguilo
MC	César Severiano González Martínez
NA	Efrén Ortiz Alvarez
Morena	Ricardo Moreno Bastida
PES	Carlos Loman Delgado
VR	Daniel Antonio Vázquez Herrera

Junta General

Pedro Zamudio Godínez
Consejero presidente

Francisco Javier López Corral
Secretario ejecutivo

Víctor Hugo Cíntora Vilchis
Director de Organización

Liliana Martínez Garnica
Directora de Participación Ciudadana

Alma Patricia Bernal Ocegüera
Directora de Partidos Políticos

José Mondragón Pedrero
Director de Administración

Rocío Martínez Bastida
Directora jurídico-consultiva

Jesús Antonio Tobías Cruz
Contralor general

María Verónica Veloz Valencia
Jefa de la Unidad de Comunicación Social

Juan José Rivaud Gallardo
Jefe de la Unidad de Informática y Estadística

Igor Vivero Avila
Jefe del Centro de Formación y Documentación Electoral

Luis Samuel Camacho Rojas
Jefe de la Unidad Técnica de Fiscalización

Mariana Macedo Macedo
**Jefa de la Unidad Técnica para la
Administración de Personal Electoral**

Comité Editorial

Presidente

Pedro Zamudio Godínez

Integrantes

Francisco Javier López Corral

Raúl Ávila Ortiz

Pablo Castro Domingo

Gloria Jovita Guadarrama Sánchez

Ramiro Medrano González

Lourdes Morales Canales

Martha Elisa Nateras González

Secretario Técnico

Igor Vivero Avila

Subjefa de Documentación y Promoción Editorial

Graciela Martínez Huerta

Área de Promoción Editorial

Diseño gráfico y editorial

Jorge Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

Editorial

Tania López Reyes

Luther Fabián Chávez Esteban

Azálea Belem Eguía Saldaña

Marisol Aguilar Hernández

Isabel Núñez Garduño

María Fernanda Valdés Figueroa



OTROS títulos de la serie

Breviario núm. 27

De nombres y sobrenombres.

Efectos políticos de las decisiones jurisdiccionales

Marcela Ávila-Eggleton

Breviario núm. 28

**La democratización y el poder político del
gobernador en la configuración del sistema de
partidos del Estado de México (1999-2011)**

María del Pilar Silva Rivera

Breviario núm. 29

**Treinta años de elecciones en
San Luis Potosí: pasado y presente del
sistema de partidos (1985-2015)**

Juan Mario Solís Delgadillo

Sarah Patricia Cerna Villagra

Breviario núm. 30

**Los congresos subnacionales y la política de
gasto en México. El ejercicio de la función
presupuestaria**

José Said Sánchez Martínez



La primera edición de **Estudio sobre la proporcionalidad de la pena en los delitos electorales. Reforma estructural electoral de 2014** se terminó de imprimir en marzo de 2018 en los talleres de Servicios Proactivos Integrales S. de R. L. de C. V., ubicados en Nigromante núm. 208, col. La Merced, Toluca, México.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 1500 ejemplares.

En la formación se utilizó la fuente tipográfica Frutiger, diseñada por Adrian Frutiger en 1976.

Publicación de distribución gratuita