
LA MATERIA ELECTORAL Y LA MATERIA PENAL, DELITOS, FALTAS ADMINISTRATIVAS Y SUS SANCIONES

Salvador MARTÍNEZ Y MARTÍNEZ*

SUMARIO: I. El frondoso árbol del Derecho muestra al mundo jurídico sus nuevas ramas; II. Seminario de estudio y revisión de la normatividad electoral de Veracruz; III. ¿Qué es técnicamente lo mejor?, ¿que los delitos electorales estén en el Código Penal o en una ley penal especial?; IV. La legislación penal como la electoral tienen como finalidad la seguridad jurídica; V. Propuestas.

I. EL FRONDOSO ÁRBOL DEL DERECHO MUESTRA AL MUNDO JURÍDICO SUS NUEVAS RAMAS

El frondoso árbol del Derecho muestra al mundo jurídico sus nuevas ramas. Una de ellas es el Derecho electoral. Sin embargo, la metáfora de la “rama y el árbol” tan útil para indicar el parentesco de todas las ramas jurídicas entre sí y su común derivación de principios metodológicos aplicables a todas las ramas de la “Ciencia del Derecho” se vuelve un obstáculo a la hora de distinguir.

Por ejemplo, se sabe que el carácter diferenciador del Derecho penal es la coerción penal y la pena, en sentido estricto, es la manifestación de dicha coerción.¹ Pero, ¿cuál es el carácter diferenciador

* Exconsejero presidente del Instituto Electoral Veracruzano.

¹ Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho penal*, Parte General, Editorial Cárdenas, México 1997, pp. 56 y ss.

del Derecho electoral?, ¿La regulación de “...los procesos mediante los cuales el pueblo elige a sus gobernantes”?²

El objetivo de esta ponencia consiste en aclarar la expresión “delitos electorales” y en distinguir los delitos de las faltas administrativas y sus sanciones. La hipótesis de trabajo, la que sirve como punto de partida, es la siguiente: En el estado que guardan actualmente las cosas en el sistema jurídico mexicano, los llamados “delitos electorales” son materia penal y no son materia electoral. En cambio, las faltas administrativas son materia electoral.

Si la afirmación no es de Perogrullo se debe a una circunstancia: La caracterización de tales delitos se encuentra atada históricamente con el punto de las faltas administrativas y sus sanciones. Pues como bien observa Francisco Javier Barreiro Perera:

“Debemos señalar...que durante nuestro largo proceso legislativo en materia electoral, los delitos electorales y las faltas administrativas se han comportado como un buen matrimonio.”³

La importancia de la aclaración y de la distinción manifestada se destaca cuando el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una tesis en el sentido de que las normas que establecen tales delitos son materia electoral para los efectos del procedimiento relativo a la acción de inconstitucionalidad.

El argumento del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en afirmar que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos de una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra. Uno de los ejemplos que la tesis señala son los delitos y las faltas administrativas y sus sanciones.

² Nieto Castillo, Santiago, *La interpretación de los órganos electorales. Interpretación del derecho y criterios de interpretación en materia electoral*, editado por el Instituto Electoral de Querétaro, México 2002, p. 82.

³ Barreiro Perera, F.J., *Derecho Penal Electoral* (resumen del Diplomado en Derecho Electoral), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, junio de 1999, sin nota de edición, p. 4.

¿Quién puede dudar del vínculo directo que existe entre delitos electorales y el proceso electoral? ¿Acaso no la mayoría de los tipos penales describen acciones que ocurren dentro de alguna de las etapas del proceso electoral? Esto es cierto, pero ¿esa tipificación influye en los procesos electorales? La existencia de este vínculo no puede transformar —cambiar la forma— de la materia penal en materia electoral, aunque sólo sea para los efectos del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad.

Una cosa distinta es afirmar que en el ámbito federal la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, institución dependiente de la Procuraduría General de la República, vela por los procesos democráticos de nuestro país.⁴ Pero que la Fiscalía se encuentre en vigilia durante los procesos electorales no hace electoral a la materia penal.

II. SEMINARIO DE ESTUDIO Y REVISIÓN DE LA NORMATIVIDAD ELECTORAL DE VERACRUZ

El autor de esta ponencia hace el replanteamiento del problema en el *Seminario de Estudio y Revisión de la Normatividad Electoral de Veracruz* (9 al 21 de julio de 1999) cuando la entonces Comisión Estatal Electoral le invitó a participar abordando el tema *Delitos Electorales, Faltas y Sanciones Administrativas*.

En aquel año se planteó al auditorio una pregunta para su discusión: ¿Los delitos electorales deben estar incorporados al Código penal o integrados al Código de elecciones y derechos de los ciudadanos y las organizaciones políticas del Estado libre y soberano de Veracruz?⁵ El legislador veracruzano ya había resuelto la interrogante anexando los delitos electorales al Código penal.

Sin embargo, con la clara conciencia de que se trataba de una cuestión de política legislativa, aquella exposición sostenía que se trató de un arreglo político erróneo y eso era lo menos que se podía

⁴ Cfr. Fromow Rangel, María de los Ángeles, "La Procuración de Justicia Penal Electoral: retos y perspectivas", *Revista de Cultura Democrática: Diversa*, órgano de difusión del Instituto Electoral Veracruzano: num. 5, marzo 2002, Xalapa, Veracruz, México, pp. 58-66.

⁵ Este era el nombre de la legislación electoral veracruzana hasta el año 2000.

decir, ya que el hecho verdadero, expresado con toda crudeza, consistió en una imitación de la reforma efectuada a las leyes en el ambiente federal y el mimetismo no puede merecer, bajo ningún concepto, el honroso título de “proceso legislativo”.

De cara a un auditorio heterogéneo, como fue el de aquel Seminario, se intentó justificar la intromisión en el campo político, pues no faltaban quienes suponían que los abogados eran incompetentes para proponer esa incógnita e intentar despejarla. También se creía que había un núcleo de razón en la suspicacia, pues se sostenía la tesis de que el abogado, en tanto que abogado, se debía abocar a la comprensión de las leyes vigentes para lograr su recta aplicación y le estaba prohibido modificar la materia de estudio.

Se disolvió cualquier cuestión de esta índole recordando el artículo primero de la Declaración de los Derechos Humanos, conforme al cual la construcción del Estado de Derecho pasa por el esfuerzo del abogado, en tanto que ser humano, para hacer la sociedad tan fraternal como sea posible.

III. ¿QUÉ ES TÉCNICAMENTE LO MEJOR?, ¿QUE LOS DELITOS ELECTORALES ESTÉN EN EL CÓDIGO PENAL O EN UNA LEY PENAL ESPECIAL?

¿Qué es técnicamente lo mejor?, ¿que los delitos electorales estén en el Código penal o en una ley penal especial?⁶ O los delitos electorales son materia de la legislación electoral y, por tanto, deben retornar a ella. O tales delitos no son materia de dicha legislación y, por ende, se deben quedar en el Código Penal (que es el estado actual de las cosas).

El perito en leyes penales tendrá la respuesta a la mano. En realidad, desde su punto de vista, no hay problema, pues el Código Penal y las leyes penales especiales son componentes del Derecho penal común u ordinario. Si los delitos electorales retornan a la ley electoral simplemente se estará constituyendo una ley penal especial y las leyes penales especiales remiten a la parte general del Código Penal.

⁶ Cfr. García Ramírez, Sergio, *Derecho Penal*, Editorial McGraw-Hill, México 1998, p. 25.

¿La ubicación de los delitos electorales en el Código Penal obedecería al clamor por volver a la codificación penal? Lo que ha ocurrido es que en los últimos años se han multiplicado las leyes penales especiales y se ha llegado a sostener que existen más delitos fuera que dentro de los códigos penales, pero esto podría ser solamente un prurito racionalista.

No parece que sea por aquí el asunto. La tipificación penal de un raudal de conflictos electorales parecía ofrecer materia para un Derecho penal especial. Aquella disertación de 1999 pretendía mostrar que la criminalización de tal cantidad de conductas conflictivas no era una ingenuidad.

Se ha caracterizado el “delito electoral” como aquel ilícito electoral que es susceptible de ser sancionado con una pena. Y, la “falta administrativa” como el ilícito electoral que es sancionado con una sanción administrativa. Esto es verdad, pero exige aproximarse a la caracterización para lograr una mejor observación: Por principio, el ilícito electoral puede tener una sanción administrativa y también ser susceptible de ser sancionado con una pena. Sin embargo, la índole de la caracterización tiene un carácter definitivo para distinguir el delito electoral de la falta administrativa.

Si no se quiere pasar como sobre ascuas en el desarrollo del tema es necesario recordar la noción elemental de sanción jurídica. La sanción puede ser definida como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.⁷ Atendiendo a su finalidad las sanciones pueden ser:

- El *cumplimiento forzoso*, cuyo fin consiste en obtener coactivamente la norma infringida;
- La *indemnización* que tiene como fin obtener del sancionado una prestación económicamente equivalente al deber jurídico primario y no cumplido; y
- La *pena o castigo*, cuya finalidad inmediata es causar una aflicción. No persigue el cumplimiento del deber jurídico primario ni la obtención de prestaciones equivalentes.

El “delito electoral” tiene como consecuencia jurídica la pena o castigo, se trata de causarle al autor una aflicción. En cambio, la

⁷ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México 1965, p. 295.

“falta administrativa” tiene como consecuencia la reparación del daño causado que puede adoptar la forma del cumplimiento forzoso, la forma de la indemnización o una forma compleja (por ejemplo, cumplimiento más indemnización).

IV. LA LEGISLACIÓN PENAL COMO LA ELECTORAL TIENEN COMO FINALIDAD LA SEGURIDAD JURÍDICA

La legislación penal como la electoral tienen como finalidad la seguridad jurídica. El fondo de la cuestión se descubre indicando que tanto la legislación penal como la electoral tienen como finalidad la seguridad jurídica. Es decir, una y otra pretenden, objetivamente, proteger bienes jurídicos y, subjetivamente, darle la certeza al sujeto destinatario de la ley de que puede disponer de tales bienes.

En términos muy generales, los bienes jurídicos son valores fundamentales en la sociedad y pueden entenderse como los derechos inherentes a la persona humana: derecho a la vida, derecho a la libertad, derecho a la propiedad, derecho al honor, derecho a la administración de justicia, derecho al trabajo, derecho a la vivienda, derecho al descanso, derecho a un medio ambiente sano.

La pregunta importante, aquí y ahora, es: ¿cuáles son los bienes jurídicos protegidos por la ley en materia electoral? Si se acepta la noción del párrafo anterior y se está a lo que establece el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, entonces se descubren los bienes jurídicos protegidos por la ley en materia electoral:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene derecho al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

La contestación también es necesaria para cada tipo penal, pues se vuelve un imperativo conocer quiénes son los titulares de tales bienes. En materia penal, el sujeto pasivo del delito es el titular del

bien jurídico penalmente tutelado. La conducta delictiva afecta tales bienes, por lesión o por peligro, causando alarma social.

La legislación penal se ocupa y se ha ocupado de enunciar los bienes jurídicos contra los que atentan las conductas descritas en los tipos delictivos. La evolución legislativa en Veracruz y en materia de derecho penal electoral muestra los siguientes ejemplos:

En Veracruz, el Código Penal de 1835 comienza su Segunda Parte tratando **De los delitos contra la sociedad**, su Título I se denomina “De los delitos contra la existencia política de la Federación y del Estado y contra las leyes fundamentales” y la Sección III se llama “De los delitos contra la libertad y legalidad de las elecciones populares”.

El Código Penal de 1869, el célebre Código “Corona”, también trata el tema en el Libro Segundo, **De los delitos contra la sociedad**, su Título I es “De los delitos contra la Federación y contra el Estado” y el Capítulo IV de este Título se nombra “Delitos contra la libertad y legalidad de las elecciones”.

El Código Penal de 1896 aborda el tema en su Libro Tercero, **De los delitos en particular**, Título Décimo “Atentados contra las garantías constitucionales”, Capítulo I “Delitos cometidos en las elecciones populares”.

En el Código de Defensa Social de 1944 y en los Códigos penales de 1948 y de 1980 ya no aparece el asunto de los delitos electorales. Sin embargo, es en este último, y en 1994, que se integra el Título XVII denominado “Delitos contra la función electoral” y se compone de dos capítulos, el primero de los cuales se llama: “De los delitos electorales”.

La tutela de los bienes jurídicos es una noción cara a los penalistas, como que se trata de la razón de ser de la ley penal. Sin embargo, cuando se aplica la pena, toda la fuerza de su coerción está encaminada al sujeto que delinquiró para que no vuelva a delinquir. En el caso de los delitos electorales se emplea la prisión (que implica suspensión de derechos políticos), la multa y la suspensión de derechos políticos (sin prisión) y estas penas siempre tienen lugar respecto del sujeto activo del delito.

El penalista insiste mucho y siempre insistirá en la protección de los bienes jurídicos, pero la legislación penal parece desentenderse de los bienes jurídicos concretamente afectados.

Cuando un sujeto sufre una lesión, el Estado se preocupa de sancionar al autor, pero se olvida casi por completo del sujeto pasivo, el que debe reclamar su reparación por vía civil, dentro o fuera del proceso penal y, en el mejor de los casos, obtenerla cuando el autor sea solvente.⁸

En materia de Derecho penal electoral las cosas no son distintas, ocurre lo mismo. Por una parte, se afirma que el Código Penal está tutelando la “función electoral” [entiéndase la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales] y los correspondientes derechos de votar y ser electo y, por otra, los ciudadanos mexicanos no están recibiendo concretamente protección alguna de sus bienes jurídicos. Estos sencillamente le son expropiados por el Estado. La legislación punitiva está cumpliendo un cometido de puro “control” o contención, que facilita su instrumentación como arma de marginación y de estigmatización.

Una aproximación al Código Penal vigente en Veracruz corrobora lo dicho, ya que la valoración de los delitos electorales es confusa, pues al criminalizar las conductas conflictivas que surgen en los procesos electorales, considera que no se trata de nada grave, ya que no son conductas que afecten “valores fundamentales de la sociedad”.

En efecto, la ley penal veracruzana, en su artículo 13, entresaca las conductas delictivas “graves” de algunas hipótesis como: el homicidio, las lesiones, la inducción o ayuda al suicidio, el aborto, el secuestro, la violación, el robo, el abigeato, el encubrimiento por receptación, las conductas que atentan contra la seguridad vial y los medios de transporte, el lenocinio, el terrorismo, el sabotaje, el abuso de autoridad, el peculado, el enriquecimiento ilícito, la evasión de presos, el fraccionamiento o la venta indebida de lotes o conjuntos habitacionales.

Según el Código Penal para el Estado de Veracruz, ninguna de las acciones inventariadas en su último título es una conducta grave. Y lo interesante es que se expresa la razón de dicha valoración: no son graves, porque no afectan los valores fundamentales de la sociedad. Lo cual permite formular la cuestión esencial: ¿por qué tales conductas están tipificadas como delitos en el Código Penal?

⁸ Zaffaroni, Eugenio Raúl, *op. cit.*, p. 69.

La interrogante se impone, pues, de acuerdo con los principios de un Estado democrático de Derecho, únicamente deben estar en los códigos penales las conductas que atenten contra los valores fundamentales de la sociedad. Pero, con toda seriedad, ¿es verdad que las conductas inventariadas no afectan los valores fundamentales de la sociedad o bienes jurídicos?

El Código Penal considera que las conductas tipificadas, por su relevancia penal en materia electoral, no son graves. Pese a ello, las amenazas penales indican otra cosa, ya que los delitos electorales se conminan con prisión, multa o suspensión de derechos. En el medio, la pena más significativa es la prisión que, en los tipos penales enunciados oscila entre seis meses y tres años para los ciudadanos; entre dos y seis años para los funcionarios electorales; entre uno y seis años para los funcionarios partidistas; y, entre dos y nueve años para los servidores públicos. Sin embargo, la consecuencia práctica más importante de una conducta calificada como “no grave” es que la persona acusada tiene el derecho de estar en libertad bajo fianza.

Comentario aparte merecería el hecho de que los ministros de los cultos religiosos sólo son sancionados con multa. Como quiera que esto sea, otro principio de un Estado democrático de Derecho señala que las penas deben guardar proporción con la gravedad de los delitos, y tratándose de los delitos electorales las penas sí son graves.

Si las amenazas penales hacen dudar acerca de la valoración del legislador veracruzano, los bienes jurídicos o derechos penalmente tutelados por la norma jurídica disipan cualquier duda, pues ponen en claro que las conductas citadas sí afectan valores fundamentales de la sociedad, pues ha quedado establecido que, como con un sombrero, bajo la denominación “función electoral” se cubren los derechos políticos.

Este instante de la presentación es crucial, pues quienes hayan seguido el hilo del discurso pueden estar suponiendo que la propuesta consistirá en que los delitos electorales se califiquen como “delitos graves” en virtud de que sí afectan valores fundamentales. Aquellos que hayan efectuado esa inferencia se encuentran en un craso error, pues lo que se pone en evidencia es que tan extenso catálogo de conductas tipificadas como “delitos electorales” son conflictos que están exigiendo medios prácticos de solución.

Muchos de estos conflictos no deben estar criminalizados. ¿Cuántos y cuáles de ellos son faltas que reclaman una sanción administrativa? Los sujetos pasivos del ilícito electoral pueden quedar más satisfechos con la restauración del orden jurídico alterado, mediante el cumplimiento forzoso del deber incumplido o la indemnización, que con la imposición de penas que les expropian sus bienes jurídicos. Esto es, con sólo causarle un dolor a quien no cumplió con un deber primario, generalmente cuando el proceso electoral está concluido y nada modifica la aplicación de esa aflicción.

El Código Penal todavía ofrece y ofrecerá resistencia para la flexibilidad de sus sanciones. Por esto, lo que se propone es que las conductas enlistadas pasen al Código Electoral, lo cual hará posible una revaloración de dichas conductas y más de una podría quedar como “falta administrativa” y aquellas que queden como “delitos” podrían tener conectadas una pluralidad de sanciones que hoy no admite el Código Penal (por ejemplo, cursos de capacitación política o servicios a la comunidad).⁹ La rigidez de las penas impuestas a los delitos electorales tiende a caer en la ficción y a eludir el conflicto.

V. PROPUESTAS:

1. Con el propósito de evitar caer en la hipótesis peligrosísima de un Derecho penal especial, los delitos electorales, en todo caso, deben considerarse materia penal y no electoral.

2. En tanto la sanción penal no comprenda la reparación extraordinaria del daño causado, que se traduzca en una prevención especial respecto de la víctima del delito, no tiene ningún caso pretender resolver conflictos electorales con sanciones penales.

3. Previa valoración o revaloración de las conductas tipificadas como delitos electorales para averiguar cuáles tienen la naturaleza de una falta administrativa, lo mejor es que los delitos electorales pasen al Código Electoral.

⁹ Rico, José María, *Las sanciones penales y la política criminológica contemporánea*, Editorial Siglo XXI, México, 1979.