

Reforma Penal en Materia de Delitos Electorales y del Registro Nacional de Ciudadanos del 25 de Marzo de 1994

*Francisco Javier Barreiro Perera**

Con fecha 25 de marzo de 1994, entraron en vigor las reformas al Título Vigésimo Cuarto del Código Penal, que es el último de los títulos de nuestro código punitivo y que contiene precisamente la descripción de las conductas delictuosas en materia de Delitos Electorales y del Registro Nacional de Ciudadanos.*

Se dice y no sin razón, que desde la fecha en que las prácticas democráticas permitieron a los ciudadanos participar en la organización de la sociedad a través del derecho del voto, nacieron también concomitantemente una serie de conductas punibles, que vulneraban al sufragio y restringían al régimen representativo; desde luego que junto con ellas surgió también correlativamente la necesidad de castigarlas.

En el Derecho Electoral Mexicano, esta circunstancia se cumplió de manera puntual. Es precisamente en la Constitución de Cádiz del año de 1812 de la Monarquía Española -que fue la primera legislación que rigió en nuestro país- cuando aparece precisamente esta necesidad de sancionar las conductas ilícitas en materia electoral, y no es de extrañar que sea precisamente en este ordenamiento legal, donde se consigne la primera de ellas, pues al referirse a las Juntas de Parroquia, establece como sanción la privación del derecho al voto activo y pasivo, a aquel que haya participado de alguna manera en actos de soborno o cohecho para que la elección beneficie a determinada persona.

A partir de esa fecha y hasta nuestra legislación actual, han transcurrido más de 180 años en que ha existido una gran dinámica legislativa en materia electoral, que ha venido siempre acompañada de

una legislación en materia penal, para sancionar aquellas conductas que atentan contra el sufragio y contra los procesos electorales en su conjunto.

Desde la citada Constitución hasta las últimas reformas constitucionales, han existido en nuestro país del orden de 60 disposiciones que de alguna manera han tratado la materia electoral, lo que nos lleva a la conclusión de que prácticamente hemos tenido una legislación en esta materia en promedio cada tres años y llama también la atención que aproximadamente el 75% de estas disposiciones han creado delitos y les han asignado penas.

Lo anterior quiere decir que nuestro legislador ha tenido siempre como preocupación fundamental formular catálogos de conductas punitivas que atentan contra las instituciones electorales y correlativamente a ellas, establecer penas y sanciones.

Por ello podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que los delitos electorales han sido un protagonista fundamental de nuestra legislación electoral y que ha sido permanente también nuestra tradición legislativa de acompañar con una reforma penal a las distintas reformas electorales.

Como consecuencia de la reforma en materia electoral de septiembre de 1993, entró en vigor el 25 de marzo de 1994, el decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, correspondientes al Título Vigésimo Cuarto de nuestro Código punitivo, denominado: "*Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos*". En virtud del mismo, se REFORMAN los artículos 402; el primer párrafo y las fracciones III y IV del artículo 403; el artículo 404; el primer párrafo y las fracciones IV, VII y VIII del artículo

* Secretario General del Tribunal Federal Electoral.

405; el primer párrafo y la fracción V del artículo 406; el primer párrafo y las fracciones I, II y III del artículo 407; el primer párrafo del artículo 409 y se ADICIONAN las fracciones V, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII del artículo 403; las fracciones IX, X y XI del artículo 405 y los artículos 411, 412 y 413.

Resulta indispensable dejar sentado que prácticamente desde que entró en vigor el Título mencionado, en el mes de agosto de 1990, se alzaron algunas voces criticando los catálogos de las conductas punibles atribuidas a los ciudadanos, a los funcionarios electorales, a los funcionarios partidistas y a los servidores públicos, por considerar que aquellas resultaban incompletas y en muchas ocasiones reiterativas, en tanto que por otra parte, se omitían muchas otras que en la práctica y en distintos comicios se habían presentado reiteradamente.

El proceso electoral federal de 1991, pareció dar la razón a quienes se habían pronunciado en este sentido. Efectivamente, a través de los medios de comunicación, de denuncias formuladas por los representantes de algunos partidos políticos y agrupaciones ciudadanas e inclusive en algunos de los recursos presentados por los propios partidos ante las distintas Salas del Tribunal Federal Electoral, se tuvo conocimiento de un sinnúmero de actividades de promoción del voto, tales como: desayunos el día de la jornada electoral; contactos personales y directos con el electorado; operaciones clientelares y corporativas de distintos tipos; así como robo de urnas, robo o destrucción de boletas o documentos electorales, entre otras, algunas de las cuales supuestamente se realizaron de manera generalizada durante el día de la jornada electoral.

Igualmente, se señalaron algunas irregularidades en materia del Registro Nacional de Electores y de la expedición y uso de Credencial para Votar con fotografía. En efecto, existieron algunas denuncias señalando la manipulación del padrón electoral, así como la falsificación y uso indebido de credenciales de elector, que también aconsejaron la reforma a la legislación penal.

Resulta indispensable destacar que si bien estas prácticas no eran entonces contrarias a dispositivo legal alguno, existió consenso en el sentido de que resultaba indispensable evitarlas, con el propósito

de acceder a niveles más elevados de desarrollo democrático y de civilidad política, porque aún cuando no eran estrictamente ilegales, se encontraban muy alejadas de la voluntad del legislador.

Estos y algunos otros temas colaterales, fueron recogidos de manera puntual por la reforma penal de marzo de 1994.

Las reformas y adiciones objeto de este trabajo, no sólo deben contemplarse entonces como la tipificación de nuevos delitos, pues se establecen 17 nuevas conductas delictivas y la imposición de nuevas sanciones, sino además, como el propósito de alcanzar elecciones imparciales limpias de manera de conformar una cultura política para el ejercicio auténtico de la democracia, basada entre otros aspectos, en una legislación penal que garantice la libertad del sufragio y sancione de manera clara y eficaz el delito de inhibirlo, porque la sociedad en su conjunto reclama garantizar la limpieza electoral como un asunto de urgente solución.

Antes de entrar al análisis de cada uno de los artículos nuevos o de aquellos que sufrieron modificaciones, resulta indispensable afirmar que sin desconocer la importancia de todas y cada una de las modificaciones y adiciones, la reforma se puede inscribir en seis perfiles fundamentales:

Primero.- Se modifica de manera sustancial el sistema de penas que se imponen a los delitos electorales, en tanto que en el texto anterior se seguía el esquema de penas alternativas que se podrían convertir en conjuntivas, cuando se establecía para cada ilícito una sanción privativa de libertad o una sanción pecuniaria o ambas a juicio del juez; con la reforma, en todos los casos se aplicará a los delitos electorales de manera obligada esta doble sanción, es decir, a la sanción privativa de libertad habrá de acompañarse siempre, una sanción económica que se traduce en la imposición de días-multa. Vale recordar como caso de excepción, el de los Ministros del Culto Religioso, que son los únicos sujetos activos a quienes sólo se aplica una sanción económica y por ende, no se encuentran sancionados con privación de libertad:

CUADRO COMPARATIVO DE LAS PENALIDADES

ARTICULO	Sujeto Activo	Código Penal 1990	Reforma Penal 1993
403	Cualquiera	De diez a cien días, multa o prisión de seis meses a dos años o ambas sanciones.	De diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años.
404	Ministros de Cultos Religiosos	Hasta 500 días multa.	Hasta 500 días multa.
405	Funcionario Electoral	De veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años o ambas sanciones.	De cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años.
406	Funcionario Partidista	Cincuenta a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años o ambas sanciones.	De cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años.
407	Servidor Público	Setenta a doscientos días multa o prisión de tres meses a seis años o ambas sanciones.	De doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años.
409	Cualquiera en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos	De veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años o ambas sanciones.	De veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años.

Segundo.- La reforma se orienta a fortalecer, de manera muy importante, el catálogo de conductas delictuosas que se atribuyen a cualquier persona, sin exigir la ley ninguna calidad en el sujeto activo y que se encuentra regulado precisamente en el

artículo 403, el cual originalmente contenía cuatro fracciones que establecían igual número de conductas a través de las cuales se podía cometer el delito y que ahora se incrementa con ocho nuevas conductas;

Tercero.- Se amplía también de manera fundamental el catálogo de conductas ilícitas atribuidas a los funcionarios electorales a que se refiere el artículo 405 del Código, para elevarlas de las seis que antes describía, a once;

Cuarto.- Se incrementan las sanciones a los servidores públicos que incurran en las conductas

delictuosas contenidas en el artículo 407, fracción III del Código, y se señala expresamente que: *"en la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional"*. Se complementa el dispositivo con un nuevo artículo 412 en virtud del cual se sanciona a los funcionarios partidistas o a los organizadores de actos de campaña que a sabiendas aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la mencionada fracción III del propio artículo 407 y se establece igualmente que: *"en la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional"*.

Quinto.- Se crean ilícitos en materia del registro electoral, el padrón electoral y los listados nominales de electores, así como expedición ilícita de credenciales para votar.

Sexto.- Se adiciona un nuevo artículo el 413 que resulta particularmente importante al precisar que los

responsables de los delitos contenidos en todo el capítulo por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción I del artículo 13 del propio Código: *"no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional"*.

A continuación procederemos al análisis y comentarios específicos de cada uno de los artículos que fueron objeto de la reforma.

El primero de ellos es el artículo 402 del Código Penal. Señalaba que por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el capítulo, se podría imponer al responsable además de la pena señalada, la suspensión de derechos políticos de uno a cinco años.

Vale la pena recordar que el artículo 35 de la Constitución General de la República, establece las prerrogativas de los ciudadanos que se traducen precisamente en sus derechos políticos y que son:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones en los términos que prescriben las leyes, y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

De tal suerte el artículo en comentario establecía una pena complementaria que podía imponerse a juicio del Juez a quien incurriese en cualquiera de las conductas delictivas en Materia Electoral o del Registro Nacional de Ciudadanos.

La reforma sustituyó la sanción de suspensión de derechos políticos por la de inhabilitación y en su caso, la destitución del cargo, al preceptuar ahora textualmente que:

"ARTICULO 402.- Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo, se podrá

imponer además de la pena señalada, la inhabilitación de uno a cinco años y en su caso, la destitución del cargo."

El análisis de la nueva redacción de este precepto, conlleva necesariamente a la conclusión de que el legislador redujo a quienes pueden tener el carácter de sujetos activos, pues en tanto la suspensión de derechos políticos -sanción anterior, podía aplicarse a quienquiera que cometiera alguno de los delitos contenidos en el propio título, la nueva sanción de destitución del cargo va referida a aquellos servidores públicos que, con motivo de sus funciones, realicen algún acto ilícito contemplado en el Título.

Por lo que hace a la inhabilitación, ésta sí puede aplicarse a cualquier sujeto, siendo el espíritu de la reforma, el inhibir la realización de conductas atípicas.

El artículo 403 incrementa desde luego, la sanción aplicable al elevarla de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años a quien incurra en cualquiera de las conductas delictuosas, se mantienen en los mismos términos, las conductas descritas en las fracciones I y II, sancionando a quien vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley o vote más de una vez en una misma elección; se modifican en cuanto a su redacción las fracciones III y IV y se agregan las descritas en las fracciones de la V a la XII.

Se modifica en efecto, el texto de la fracción III anterior incorporando la frase *"o presione a los electores"* inmediatamente después de la expresión *"haga proselitismo"*. La fracción IV agrega exclusivamente al final la expresión *"o del cómputo"*.

El texto definitivo es el siguiente:

"ARTICULO 403. Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

- I.- -----
-
- II.- -----
-
- III.- *Haga proselitismo o presione 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;*

- IV.- *Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones del escrutinio o del cómputo;*
- V.- *Recoja sin causa prevista por la ley, credenciales de elector de los ciudadanos;*
- VI.- *Solicite votos por paga, dádiva o promesa de dinero u otra recompensa;*
- VII.- *Viole de cualquier manera el secreto del voto;*
- VIII.- *Vote o pretenda votar con una credencial de la que no sea titular;*
- IX.- *El día de la elección organice la reunión y traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido de su voto;*
- X.- *Introduzca en o substraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, destruya o altere boletas o documentos electorales;*
- XI.- *Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien, que comprometa el voto mediante amenaza o promesa, o*
- XII.- *Impida en forma violenta la instalación de una casilla."*

El artículo 404 relativo a los delitos en que pueden incurrir los ministros de cultos religiosos incluye dos modificaciones. La primera al indicar que el ilícito debe cometerse en el "*desarrollo de actos propios de su ministerio*" y el segundo al suprimir la expresión que contenía anteriormente este precepto, en el sentido de que los actos punibles debían llevarse a cabo "*en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar*".

La redacción actual del precepto es la siguiente:

"ARTICULO 404.- Se impondrán hasta 500 días multa, a los ministros de culto religiosos, que por cualquier medio en el desarrollo de actos propios de su ministerio, induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención."

No parece adecuada la primera modificación, relativa a incorporar el término "*en el desarrollo de actos propios de su ministerio*", por la razón elemental de

introducir elementos ajenos, como lo son las normas del Código Canónico, así como los estatutos internos que rigen la vida de las asociaciones religiosas de toda índole, que contienen las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias religiosas,¹ a las que tendría necesariamente que acudir para definir cuáles son los actos propios del ministerio de los diversos cultos religiosos.

La segunda modificación en cambio, nos parece atinada, al suprimir la referencia de edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar, que era tautológica y muy poco feliz, pues resultaba evidente que con la mención "*en cualquier otro lugar*", salía sobrando la de "*edificios destinados al culto*". Su supresión permitirá ahora aplicar a los ministros de cultos religiosos la sanción, cualesquiera que sea el lugar en que lleven a cabo la conducta delictuosa, siempre y cuando desde luego se realice en el desarrollo de actos propios de su ministerio.

Resulta indispensable destacar que el legislador mantiene el criterio, que consideramos equivocado, de sancionar a los ministros de los cultos religiosos exclusivamente con una sanción pecuniaria, sin imponerles pena privativa de libertad, en tanto que a todos los demás sujetos activos se les imponen sanciones económicas, siempre acompañadas de una pena de prisión.

No podemos olvidar que en materia de sanción penal a los ministros de cultos religiosos, el legislador se ha conducido de una manera sumamente errática, en efecto, el Código Federal Electoral de 1987, que regulaba las conductas delictuosas en la materia, estableció en su artículo 343, multa y prisión de cuatro a siete años a los ministros de cultos religiosos que incurriesen en conductas delictivas electorales. De todos los sujetos activos, era precisamente a los ministros de cultos religiosos a los únicos que no se les daba oportunidad de obtener su libertad bajo fianza, pues la pena de prisión excedía el término medio aritmético de cinco años, en términos de la entonces vigente fracción I del artículo 20 de la Constitución General de la República.

Fue de tal manera criticada esta circunstancia, que meses después, el 6 de enero de 1988, se publicó un

¹ Artículo 6° de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 1992.

Decreto por el que se reformó el Código Federal Electoral que contenía exclusivamente dos modificaciones, una de ellas, precisamente la del artículo 343 en comentario, en la cual en lugar de reducir la pena privativa de libertad, para permitir el derecho a obtener la libertad bajo fianza, el legislador se colocó precisamente en el extremo opuesto al eliminarla totalmente, quedando únicamente contemplada una sanción pecuniaria, consistente en multa hasta de mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

De cualquier forma, resulta muy discutible, el sancionar a los ministros de cultos religiosos exclusivamente con una pena de multa, porque ésta siempre ha sido considerada como accesoria de una principal; de otra suerte, su imposición de manera única y exclusiva, no parece ser suficiente para inhibir la conducta delictuosa.

A mayor abundamiento, los días multas a que se refiere el Código, deben entenderse como la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumir el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos, tal como lo dispone la parte final, del párrafo segundo del artículo 29 de dicho ordenamiento jurídico.

Los ministros de cultos religiosos no tienen un ingreso definido y en el mejor de los casos existirán serias dificultades para establecerlo, difícilmente el juez del conocimiento, podrá imponer la sanción, pues en la mayoría de las ocasiones se encontrará imposibilitado para precisar la base de la misma.

Lo anterior permite concluir que en la forma y términos como se encuentra redactado este precepto prácticamente establece una absoluta impunidad para los ministros que incurran en las conductas delictivas.

Pensamos que la regulación de la sanción penal a los ministros de cultos religiosos en materia de delitos electorales, debe ser objeto de una posterior reforma. Nuestro punto de vista es en el sentido de que ésta debe contemplar pena de prisión, no existe ninguna razón para privilegiarlos, excluyéndolos de la imposición de sanciones privativas de libertad, como se hace con todos los demás infractores.

Por lo que se refiere al artículo 405 que contiene el catálogo de conductas delictuosas en que pueden

incurrir los funcionarios electorales, se reforma para elevar la sanción de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, se mantienen en sus mismos términos las conductas descritas en las fracciones I, II, III, V y VI, se modifican en cuanto a su redacción las números IV, VII y VIII y se agregan las conductas descritas en las fracciones IX, X y XI, para quedar en los términos que a continuación se indican:

"ARTICULO 405.- Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

- I.- -----
-
- II.- -----
-
- III.- -----
-
- IV.- Altere los resultados electorales, substraiga o destruya boletas o documentos electorales;*
- V.- -----
-
- VI.- -----
-
- VII.- Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;*
- VIII.- Al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada, al representante de un partido político o coarte los derechos que la ley le concede;*
- IX.- *Conociendo la existencia de condiciones o actividades que atenten contra la libertad y el secreto del voto, no tomen las medidas conducentes para que cesen;*
- X.- *Permita o tolere a sabiendas que un ciudadano emita su voto cuando no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o*

XI.- *Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados."*

Las reformas que contiene dicho precepto, persiguen fundamentalmente la integración armónica del andamiaje que integra las conductas punitivas en materia electoral, de forma y términos que se complementan con las reformas al artículo 403 del Código y se refieren precisamente a todos aquellos actos en que puede incurrir un funcionario electoral, violentando de cualquier manera el derecho al sufragio.

Por lo que se refiere a la nueva fracción XI, es necesario destacar que corresponde de manera puntual a la fracción V del artículo 406 que establecía ya la sanción al funcionario partidista que propalase dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral, parece natural y lógico que si dicha conducta estaba prohibida al funcionario partidista, por mayoría de razón, debía prohibirse al funcionario electoral el que, por las actividades que le son encomendadas por la ley, se encuentra más obligado a no propalar noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o a sus resultados.

En cuanto al artículo 406 que contiene el catálogo de conductas delictivas en que pueden incurrir los funcionarios partidistas, se incrementa la sanción de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, manteniéndose en sus mismos términos las conductas que se contienen en las fracciones I, II, III, IV y VI, modificándose exclusivamente la fracción V que sanciona el propalar dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral, modificando la parte final de la misma que anteriormente expresaba "*o respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y cómputo*" para quedar exclusivamente: "*o respecto de sus resultados*", de manera tal que dicha fracción queda redactada en idéntica forma a la fracción XI del artículo 405, que como vimos, se refiere a las conductas en que incurren los funcionarios electorales, el texto definitivo es el siguiente:

"ARTICULO 406.- *Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista que:*

I.- -----
-

II.- -----
-

III.- -----
-

IV.- -----
-

V.- *Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados, y*

VI.- -----
- "

El artículo 407 describe los ilícitos atribuidos a los servidores públicos, en materia de Delitos Electorales, incrementa la sanción al establecer que se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, a los servidores públicos cuyas conductas se inscriban en las tres diversas hipótesis que contempla dicho precepto, en tanto que el Código Penal de 1990 determinaba una sanción mucho menor que podría ser de setenta a doscientos días multa o prisión de tres meses a seis años.

Se reforman de esta manera y con el fin de dar respuesta a un reclamo derivado del proceso electoral de 1991, las tres fracciones de este precepto.

La fracción I, suprime la expresión "*abusando de sus funciones*" que generaba confusión y que daba pie a que con una interpretación analógica, se tratase de encuadrar esta hipótesis en alguna de las que el Código contempla en el capítulo del delito de abuso de autoridad que cometen los servidores públicos.

El texto definitivo es el siguiente:

"ARTICULO 407.- *Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:*

I.- *Obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido o candidato;*

II.- *Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato, o*

III.- *Destine fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles o equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando del tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicio a un partido político o candidato. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional. "*

Es particularmente importante resaltar la trascendencia de la parte final de este precepto. Hasta antes de la Reforma Constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 3 de septiembre de 1993 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación, y en virtud de la cual se reformaron los artículos 16, 19, 20, 119 y se derogó la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el artículo 20 fracción I de nuestra Ley fundamental, el inculpado en todo juicio del orden criminal, gozaba del derecho a obtener su libertad provisional cuando el término medio aritmético de la pena del delito que se le imputara, no excediera de cinco años de prisión. Esta dispositiva estuvo en vigor en nuestro Derecho Constitucional y por ende en nuestro Derecho Penal, durante muchísimos años.

La reforma en comentario desapareció la figura del término medio aritmético y la sustituyó por otra nueva regla en la que se señala que para obtener el beneficio de la libertad provisional, se garantizará el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculpado y no se trate de delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio.

Las consideraciones de la iniciativa correspondiente señalan expresamente que: "la propuesta que se somete a la consideración de este Pleno, respecto de la fracción I del artículo en comento, otorga de manera más amplia el derecho a gozar de la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando se garantice de manera suficiente la reparación del daño y las sanciones pecuniarias que puedan imponerse al acusado, facultándose al juez para fijar su monto y remitiéndose a la legislación

secundaria para que ésta precise qué tipos delictivos, por su gravedad, no tendrán el beneficio de la libertad caucional".

En el dictamen correspondiente elaborado por las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, se establece que: "las adecuaciones que se realizan a la fracción I del citado artículo 20 Constitucional, amplía la garantía para que todo inculpado pueda gozar de la libertad caucional, en mayor medida de la que se contempla hoy en el texto vigente para obtenerla a través de la regla de la media aritmética, dado que, se vuelve imperativo para el juzgador otorgarla siempre y cuando el inculpado la solicite, garantice el monto estimado de la reparación del daño y las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponérsele, salvo que se trate de delitos que por su gravedad la ley expresamente prohíba obtener tal beneficio".

"Ante esta situación, corresponderá al legislador ordinario plasmar en la ley secundaria un catálogo limitativo de conductas que de manera precisa permitan definir qué delitos tendrán que ser los contemplados para no obtener la libertad caucional, debiendo adoptar el criterio de extrema prudencia anteriormente referido, al señalar la obligación del legislador ordinario de enumerar restrictivamente los delitos que autorizan la detención en casos urgentes. Cabe recalcar que el propósito político-criminal de esta medida, es ampliar el margen de libertades y restringir a lo necesario el uso de la prisión preventiva."

El artículo Segundo Transitorio del Decreto de Reforma, estableció textualmente que: "lo previsto en el párrafo primero de la fracción I, del artículo 20 Constitucional del presente Decreto, entrará en vigor al año contado a partir de la presente publicación" y por ende el texto constitucional al que venimos haciendo referencia, entró en vigor a partir del día 3 de septiembre de 1994.

Por lo que atañe a las conductas delictuosas en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, que consignan los artículos 409 y 410 del Código, es necesario precisar que no sufrieron modificación alguna, excepto el primero mencionado en el que se precisa que necesariamente deberá imponerse una sanción privativa de libertad y una pecuniaria a quien incurra en las conductas delictuosas, en tanto que

anteriormente se facultaba al Juez a imponer cualquiera de las dos o ambas.

La reforma adiciona tres nuevos artículos que son precisamente los últimos de nuestro Código Penal a los que corresponden los números 411, 412 y 413.

El primero de ellos quedó redactado en los siguientes términos:

"ARTICULO 411.- Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años a quien por cualquier medio participe en la alteración del registro de electores, el padrón electoral y los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar."

El legislador incluyó en el catálogo de conductas punibles en materia electoral a las descritas en este precepto, por la gran importancia que revisten para los procesos electorales.

No debemos olvidar que de conformidad con el artículo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para el ejercicio del voto, los ciudadanos deberán satisfacer además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

- a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código, y
- b) Contar con la Credencial para Votar correspondiente.

Por su parte, el artículo 136 del referido ordenamiento establece que el Registro Federal de Electores está compuesto por dos secciones, a saber:

- a) Del Catálogo General de Electores, y
- b) Del Padrón Electoral.

El artículo 139 en su párrafo 1, preceptúa que los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Registro Federal de Electores, en tanto que el artículo 140 establece en su párrafo 1, que el Instituto Federal Electoral, debe incluir a los ciudadanos en las secciones del Registro Federal de Electores y expedirles la Credencial para Votar. El párrafo 2 define a esta última como el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto.

A mayor abundamiento, el Libro Cuarto del citado ordenamiento jurídico, Título Primero denominado *"De los Procedimientos del Registro Federal de Electores"*, contiene en sus primeros cinco Capítulos, la forma y términos como debe integrarse el Catálogo General de Electores; el Padrón Electoral; las normas de actualización del Catálogo General y del Padrón Electoral; las normas a que deben someterse la elaboración de las listas nominales de electores y su revisión y por último, la forma y términos como debe expedirse la Credencial para Votar.

Debe entenderse entonces, que toda conducta llevada a cabo por cualquier persona sin requerirse calificación alguna de sujeto activo, que vulnere cualquiera de las disposiciones en comentario, deberá ser sancionada en términos del artículo del Código Penal a que se viene haciendo referencia.

El nuevo artículo 412 puede considerarse como el corolario de la fracción III del artículo 407 que establece las conductas ilícitas en materia electoral atribuidas a los servidores públicos, señala textualmente que:

"ARTICULO 412.- Se impondrá prisión de dos a nueve años al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código. En la comisión de este delito, no habrá el beneficio de la libertad provisional."

Para concluir el análisis de la reforma penal, debemos hacer referencia al nuevo artículo 413 que quedó redactado en los términos siguientes:

"ARTICULO 413.- Los responsables de los delitos contenidos en el presente capítulo por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción I del artículo 13 de este Código, no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional."

El artículo 13 en su fracción I, dispone que son responsables de la comisión de un delito: *"los que acuerden o preparen su realización"*.

Este precepto recoge fundamentalmente la vieja tesis de la coparticipación, comúnmente denominada también de la participación correspectiva, que ha

adquirido una importancia subrayada en los últimos años y que precisamente pretende delimitar el grado de participación en una conducta delictiva, cuando varias personas concurren a la comisión de un delito, bien sea con el carácter de autores intelectuales, cómplices o encubridores -según la conocida clasificación en esta materia-, a efecto de sancionar a todas ellas y no únicamente a quienes lo ejecutan directamente con el carácter de autores materiales.

Con esta reforma el legislador persigue dar respuesta a un reclamo social en el sentido de sancionar severamente a los codelincuentes, pues con frecuencia el delito se presenta como resultado de la cooperación de varios infractores. El estudio de las estadísticas criminales prueba que los delincuentes que ordinariamente se asocian con otros para realizar sus empresas criminales son los más temibles, los reincidentes y los profesionales.

Por otra parte, debemos recordar que con fecha 10 de enero de 1994, entró en vigor una reforma que adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, que trajo como resultado la adición de un segundo párrafo a la fracción VIII del ya mencionado artículo 13 que quedó redactada textualmente en la forma siguiente: *"los autores o partícipes a que se refiere el presente artículo, responderán cada uno en la medida de su propia culpabilidad"*.

La ley por sí misma jamás podrá erradicar las conductas antisociales en materia político-electoral; podrán quizá seguir produciéndose las mismas prácticas fraudulentas, clientelares y corporativas a pesar de la existencia de la norma, pero pensamos que la reforma legal en comento, es verdaderamente importante porque tiende a garantizar órganos electorales imparciales y un padrón genuino y confiable, y a inhibir en lo general a ciudadanos, ministros de cultos religiosos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas y servidores públicos, en la comisión de cualquier conducta que atente contra el sufragio.