

## **CAPÍTULO V**

### **DESDE UNA PERSPECTIVA FACTUAL Y PROPOSITIVA**

*Sumario. a) Catálogo de prácticas electorales que consituyen delitos electorales, con especial atención de aquellos que impiden el ejercicio libre y secreto del voto; b) Propuestas de acción institucional en materia de delitos electorales; c) Propuesta de previsiones legislativas.*

#### **A) Catálogo de prácticas electorales.**

Toda vez que los delitos comprendidos en la legislación electoral vigente en México han sido analizados, ahora, de manera propositiva, se presenta un catálogo de prácticas, hechos y conductas que fueron denunciados socialmente por los medios de comunicación escrita, antes, durante y después de la última contienda electoral. Para llevar a cabo el desarrollo de esta parte del trabajo, se realizó una investigación exploratoria con el objetivo de conocer cualitativamente, aquellos hechos y conductas desplegados por los actores sociales en el ámbito de las elecciones de representantes populares, que pudieran ser susceptibles de ser consideradas como delictivas.

La intención fue mirar el acontecer social en el marco de las pasadas elecciones, se trabajó a manera de referencia empírica la revisión del diario *Reforma*, como uno de los periódicos de mayor circulación en el ámbito nacional y de igual manera el semanario político *Proceso*. Para el análisis que se desarrolló con estos materiales, no interesó la cuantificación o frecuencia de las conductas denunciadas por estos medios de información, ya que a través de éstos es posible conocer conductas presentes en la vida cotidiana, pero de ninguna manera contabilizan el número de veces que determinada conducta se presenta. Es decir, el interés radicó en conocer qué clase de conductas se están presentando de acuerdo a la naturaleza informativa de las fuentes aquí utilizadas y no con qué frecuencia se presenta cada una de ellas.

Para la realización de este estudio se llevó a cabo la recopilación de la información a través de la base de datos del *Reforma*, de todos aquellos artículos que durante el año 1999 tuvieron relación con el tema de "delitos electorales", "sistema electoral", "proselitismo", "compra de voto", "venta de voto" y "coacción e inducción del voto". Para

el año 2000 la búsqueda se centró en los mismos temas, pero la revisión se efectuó sobre los ejemplares impresos de este año. Para el semanario *Proceso* la revisión comprendió los ejemplares del primer semestre del año 2000 y con los mismos puntos de interés. Estos indicadores responden a la necesidad de captar el mayor número de conductas posibles.

Debido a que el desarrollo de este trabajo se plantea como exploratorio, los criterios de elección de los materiales revisados y de la muestra seleccionada se presentan propositivamente como una aproximación a aquellas conductas que en materia electoral fueron denunciadas a través de los medios seleccionados. Además, es importante tener en cuenta que el período estudiado corresponde al año pre-electoral y electoral de las últimas elecciones federales, lo cual presupone la práctica de un mayor número de conductas. Por esto, se consideró recomendable manejar una muestra pequeña que permita la mejor utilización de la información obtenida, para así poder contribuir a la problematización de la tipificación de diversos eventos sociales.

Según puede observarse a continuación, el catálogo de conductas que derivó de la revisión de los artículos seleccionados, presenta una clasificación en seis grupos: conductas relacionadas con los electores; conductas en las casillas electorales; condicionamiento, inducción, compra, coacción y venta del voto; financiamiento de campañas pre-electorales y electorales; medios de comunicación y campañas; otras conductas presentes en las campañas electorales.

***CATALOGO DE CONDUCTAS ELECTORALES***

<b><i>CONDUCTAS RELACIONADAS CON LOS ELECTORES</i></b>	
1	Acarreo de votantes
2	Mostrar boletas fuera de las mamparas (comprobar que el vendedor del voto en efecto sufragó según lo estipulado por el "contrato" de compra-venta verbal)
3	Cargada y línea de voto
4	Hacer votar a los muertos
5	Votantes fantasmas
6	Votación de electores sin credencial o con copia de la misma
7	Voto corporativo
8	Expulsión de bienes comunales a simpatizantes de otros partidos
9	"Carrusel"
10	Obstruir el voto de quien se presume votará por un candidato opositor

**CONDUCTAS EN LAS CASILLAS ELECTORALES**

1	Acciones destinadas a estorbar la presencia de los funcionarios de casilla o el desarrollo de la campaña electoral
2	Cambio de domicilio de la casilla sin previo aviso
3	Apertura o cierre de casillas antes o después del horario establecido
4	Ejercer violencia física o presión sobre los funcionarios de casilla para alterar la votación
5	Error o dolo en el escrutinio de votos
6	Insuficiencia de material electoral
7	Intentar impedir la presencia de observadores en las casillas
8	Quema de boletas
9	Robo de boletas
10	Robo de urnas
11	Relleno de urnas
12	Urnas llenas al arrancar el proceso
13	Urnas no selladas
14	Uso indebido de la papelería oficial
15	Votos recibidos por persona distinta a las designadas por la ley
16	Aparición de mayor número de votos que votantes registrados
17	Irregularidades en la designación de funcionarios de casilla
18	Expulsión de representantes de casilla
19	Suplantación de capacitadores
20	Rasuramiento selectivo del padrón electoral
21	Utilización de credenciales electorales que no han sido recogidas por sus dueños
22	Voto de mexicanos en el exterior
23	Amplia presencia militar y la existencia de grupos paramilitares
24	Apoderamiento de documentos electorales

**CONDICIONAMIENTO, INDUCCIÓN, COMPRA, COACCIÓN Y VENTA DE VOTO**

1	Acelerar la construcción y/o inauguración de obras, crear empleos, otorgar créditos, Entregar bienes en forma acelerada y parcial en fechas próximas a la elección
2	Compra de votos mediante el reparto de despensas, materiales para la construcción, Instrumentos de trabajo, etc., es decir, se presenta un condicionamiento electorero De bienes y servicios públicos.
3	Intimidación, amenaza franca o engaño para votar en favor de candidato determinado
4	Manipulación de programas gubernamentales
5	No suspender publicidad sobre programas gubernamentales treinta días antes de la elección
6	Publicidad de obras de trabajo en campaña
7	Recoger credenciales de elector ofreciendo beneficios en educación, salud, etc.

**FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS PRE-ELECTORALES Y ELECTORALES**

1	Destino de fondos, bienes y servicios institucionales de que hacen uso los funcionarios públicos
2	Establecer topes y límites financieros efectivos a gastos de pre-campaña y campaña electorales
3	Establecer un tiempo para decidir las candidaturas e iniciar las campañas
4	Fiscalización del origen financiero de los partidos políticos
5	Fiscalizar el origen, destino y monto de los recursos públicos y privados que reciben y que son utilizados en los gastos de campaña, precampaña y por los partidos políticos
6	Sujeta a la reglamentación de precampañas
7	Transferencia pública de bienes y servicios por parte de los partidos y funcionarios para detectar la existencia de algún uso irregular de recursos institucionales
8	Utilización de recursos públicos para impulsar campañas
9	Financiamiento exterior
10	Fiscalización de los recursos materiales y humanos con que cuentan las dependencias Gubernamentales

**MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y CAMPAÑAS**

1	Acceso equitativo de los partidos políticos a los medios de comunicación
2	Compra de encuesta, es decir, adelantar, por encargo, la definición de las simpatías, En un abierto desafío a los trabajos serios de opinión
3	Falsear resultados de encuestas y sondeos de opinión
4	Manipulación informativa
5	Difusión parcial de la información
6	Encuestas que no cubren requisitos del IFE
7	Levantamiento de listas de intención de voto
8	Recomendaciones o pedidos gubernamentales de manejo de información a los medios

**OTRAS CONDUCTAS PRESENTES EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES**

1	Coaliciones y candidaturas comunes
2	Utilización de emblema de registro en el que aparece la fotografía del candidato
3	Utilización de símbolos religiosos en actos políticos de los actos políticos de los precandidatos
4	Acusaciones sin fundamento y descalificaciones contra candidatos, o realización de cualquier campaña de desprestigio en contra de candidato.
5	Caída del sistema
6	Tiempo que se deben conservar las boletas electorales una vez que terminó el proceso electoral
7	Utilización de nombres o emblemas para atacar a otros candidatos o partidos

Esta forma de agrupar la información se propone únicamente con la intención de facilitar la revisión de las conductas observadas. El criterio para incluir determinada conducta en algún grupo tuvo que ver con la persona o lugar sobre quien se consideró recaía principalmente la acción desplegada. De esta manera, en el catálogo obtenido, se observa que para los grupos denominados: "conductas relacionadas con los electores y conductas en las casillas electorales", las prácticas denunciadas por los medios informativos revisados se encuentran tipificadas en diversas fracciones de los artículos 403, 405 y 406 del código penal federal. No obstante, existen conductas (por ejemplo la amplia presencia militar y el conocimiento de la existencia de grupos paramilitares) cuya práctica pareciera no representar ningún problema electoral, sino por el contrario y según el discurso de las autoridades es benéfico y necesario. Sin embargo, éstas fueron denunciadas por los medios informativos utilizados en este trabajo como mecanismos que influyeron en el voto ciudadano. Pero, dada la naturaleza de dicha conducta, resulta difícil tipificarla o encuadrarla en alguno de los tipos penales existentes, lo cual propicia que se continúe su realización e influencia en el desarrollo de los comicios electorales.

Con relación a las conductas agrupadas en el rubro "condicionamiento, inducción, compra, coacción y venta de voto", se encontró que éstas se encuentran reguladas en los artículos 405 fracción VI, 406 fracciones I y II; así como en las diversas fracciones del artículo 407 del CPF. Respecto de las conductas incluidas en el apartado de "financiamiento de campañas pre-electorales y electorales", se puede observar que éstas, además de adecuarse al tipo previsto en la fracción VII del artículo 406 y fracciones II, III y IV del 407 del código penal federal, están previstas en el capítulo segundo del título tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En lo que hace a las conductas incluidas en el grupo "medios de comunicación y campañas", algunas de ellas se encuentran contempladas en los artículos 403 fracción XIII, 405 fracción XI y 406 fracción V. Además, el capítulo primero del título tercero del COFIPE contempla "las prerrogativas y acceso a la radio y televisión". Sin embargo, respecto de las conductas relacionadas con la realización de encuestas, no aparece de

manera clara qué pasa con las compañías o personas que difunden este tipo de trabajo y no explican aspectos como la descripción y validez de la metodología utilizada en la realización de dichos trabajos de investigación. O qué sucede cuando, por encargo de una persona o institución, se difunden simpatías de los electores a través de estos estudio de opinión y se falsean total o parcialmente los resultados de la encuesta.

Respecto de las conductas contempladas en el grupo "otras conductas presentes en las campañas electorales", puede decirse que, en lo relativo a las coaliciones y candidaturas comunes, las acusaciones sin fundamento, las descalificaciones contra candidatos o realización de campañas de desprestigio, se encuentran previstas en la legislación electoral vigente. Existieron, sin embargo, algunas conductas con las que es dudosa su adecuación a algún tipo penal, tal es el caso de la denunciada por los medios informativos revisados como "caída del sistema", muy difundida en las elecciones federales de 1988.

Puede concluirse, después de haber realizado la revisión del catálogo de prácticas elaborado, que casi la totalidad de conductas que pudieran constituir un delito y que fueron denunciadas por los medios informativos (para el caso concreto el diario *Reforma* y el semanario *Proceso*), se encontraron expresamente contempladas por la legislación electoral vigente, o bien fue posible adecuarlas a la misma. Existieron, sin embargo, algunas conductas en las que no es clara su previsión en la legislación (tal es el caso de la presencia militar en determinadas zonas; que no sean explícitos el método y la validez de los resultados de las encuestas; la denominada "caída del sistema" y la difusión parcial y sesgada de la información por los medios de comunicación, principalmente de la radio y la T.V.). Lo anterior lleva a considerar que además del incremento de conductas consideradas como delictivas o del aumento de penas a quienes sean sorprendidos en algún acto electoral ilegal, también resulta conveniente centrar la atención, más que en la revisión de la legislación existente en la materia, en el perfeccionamiento y eficacia del funcionamiento, capacitación y atención a las denuncias ciudadanas en las diversas instancias involucradas con los mecanismo electorales de nuestro país.

Es importante destacar que dada la naturaleza exploratoria de este catálogo de conductas, la metodología utilizada permite sugerir la conveniencia del desarrollo de un trabajo más empírico. Es decir, una investigación en el que las conductas desplegadas durante el transcurso de las contiendas electorales sean descritas y definidas en forma directa por los actores sociales participantes en dicho proceso, sea como electores o como funcionarios en éste, para que a partir de aquí se atiendan demandas ciudadanas concretas y se tenga un panorama, acerca de las conductas electorales, definido por los ciudadanos. Finalmente, es necesario señalar como una limitante al desarrollo de este ejercicio empírico, el hecho de que la consulta de los materiales revisados puede constituir un sesgo importante en la información obtenida.

## **B) Propuestas de acción institucional en materia de delitos electorales.**

- **Técnica en cuanto a la tipificación de los delitos:** Suprimir de la actual redacción de los delitos electorales, la mención de las antijuridicidades tipificadas, que resultan innecesarias; o clasificar los tipos penales en esta materia en atención al bien jurídico protegido y no en función de la calidad de los sujetos activos.<sup>1</sup>
- **Derecho Comparado:** Prestar atención al Código Electoral italiano que contempla la tipificación de conductas relativas a la inducción, coacción y compra de votos.
- **Técnica procesal:** Respetar el mandato del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales en cuanto que los delitos electorales no están incluidos como delitos graves y sin derecho a libertad provisional bajo caución.
- **Eficacia de la procuración y administración de justicia:** Difundir entre la población la existencia de los tipos penales, los procedimientos y las autoridades ante quienes pueda denunciarse su comisión, con énfasis en zonas apartadas.

---

<sup>1</sup> Remítase al respecto al inciso c) de este capítulo.

- **Sanciones administrativas y sanciones penales:** Informar sobre la diferencia de las conductas que constituyen faltas administrativas, de aquellas que constituyen delitos electorales.
- **Información Interinstitucional :** Continuar el flujo de los reportes que entrega la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales al Instituto Federal Electoral en la forma y contenido en que se vienen realizando en los informes mensuales, en los balances semestrales e informes anuales, así como en las memorias anuales y los concentrados periódicos de datos y actividades, teniendo cuidado en el acatamiento de los tiempos de las entregas.
- **Información entre las instituciones y los ciudadanos:** Mejorar la accesibilidad a la información de las actividades que desarrollan la FEPADE y el IFE, para lograr mayor difusión de los datos y anexos estadísticos que obtienen, a fin de lograr que las bibliotecas públicas cuenten con ejemplares suficientes para que puedan ser consultados por los interesados.
- **Supervisión de las actividades de los servidores públicos de la FEPADE:** Mantener una permanente supervisión y mejoramiento de la atención a las personas, por parte de los servidores públicos encargados de recibir y dar continuidad a las denuncias presentadas por la ciudadanía.
- **Prevención de actividades ilícitas:** Promover la constante revisión de los mecanismos de difusión de las campañas preventivas e informativas que la FEPADE ha implementado, con el objeto de evitar las conductas ilícitas en materia electoral.
- **Promoción de la participación ciudadana:** Fomentar una cultura cívico electoral tendiente a incentivar la participación de las personas en las actividades electorales y la confianza en las acciones de denuncia que ellas presenten.

- **Capacitación en atención a la ciudadanía:** Fomentar el desarrollo y profesionalización de los recursos humanos que laboran en la FEPADE.
- **Investigación de seguimiento:** Realizar periódicamente los estudios de campo que sean necesarios para evaluar el funcionamiento del sistema y reorientar las políticas y los mecanismos existentes de justicia penal electoral y encontrar prácticas no previstas que puedan afectar el equilibrio democrático o la transparencia electoral.

### **C) Propuesta de previsiones legislativas.**

La presente investigación motivó a que se elaborase un anteproyecto de reformas al Título Vigésimocuarto del CPF en el que se disponen las conductas delitivas en atención al bien jurídico lesionado o puesto en peligro, que en el caso y como lo mencionamos en el capítulo I de la presente investigación lo es el sufragio (universal, igual, informado, libre y secreto).<sup>2</sup> Es por ello que los tipos penales se han clasificado en atención a las conductas que atentan contra: la universalidad del voto (artículo 402); contra la igualdad del voto (artículo 403); contra el carácter informado del voto (artículo 404); contra la libertad del sufragio (artículo 405); contra el secreto del voto (artículo 406) y contra el carácter libre e informado del voto (artículo 407). Asimismo propone la reforma de los artículos relativos al Registro Nacional de Ciudadanos aún cuando la presente investigación se circunscribió al estudio de los delitos electorales (artículos 403 a 408, 411 y 411 del CPF).

Por estas razones es que el lector encontrará un título vigésimocuarto distinto a aquél que actualmente nos rige.

## **ANTEPROYECTO DE REFORMAS AL TÍTULO VIGESIMOCUARTO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Es del conocimiento público la decisión inquebrantable de llevar adelante la reforma del Estado con el fin de propender a la consolidación, ampliación y perfeccionamiento de nuestra democracia como forma suprema de pluralismo político,

mejorar el desempeño de sus instituciones de modo que su eficacia las rodee de un alto grado de confiabilidad, hacer realidad la independencia de los Poderes del Estado, y garantizar de modo cada vez más genuino las libertades públicas y, en general, los derechos humanos.

Constituye, pues, un extraordinario estímulo la unánime aprobación que hace algunas semanas ha merecido del Congreso la iniciativa de reforma constitucional emprendida conjuntamente por el Ejecutivo y por los Diputados de los cuatro mayores partidos políticos, cuya actitud denota un elevado sentido patriótico.

La expresada reforma, un primer e importante paso en este proceso de reestructuración, se proyecta a los órganos de representación nacional, al régimen político del Distrito Federal y a las instituciones electorales. La Cámara de Diputados y el Senado de la República, órganos de representación nacional, ven respectivamente modificada su forma de integración, con el objetivo principal de propiciar la consolidación del sistema de partidos. El régimen político del Distrito Federal se ha alterado a fin de que convivan armónicamente los poderes federales y las autoridades locales, fijando y a la vez deslindando sus respectivas competencias; se ha dispuesto la elección del jefe del Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, directa y secreta, manteniéndose en el plano judicial la jurisdicción del fuero común en los tribunales que actualmente la ejercen.

Relativamente a las normas aplicables a las instituciones electorales, es muy sabido que ellas no representan en manera alguna una preocupación nueva y reciente de los Poderes Públicos. En la Exposición de Motivos de la iniciativa de enmienda constitucional a que se ha hecho referencia se deja extenso y detallado testimonio de cómo y con qué alcance se ha venido manifestando esa preocupación en la última década, a través de la promulgación de normas constitucionales y legales destinadas a hacer del sistema electoral un instrumento de real participación ciudadana, de pluralidad partidista y de transparencia en la organización, realización y cómputo de las votaciones.

---

<sup>2</sup> En ese momento también admitíamos la posibilidad de aceptar como bien jurídico, de manera general, la adecuada función electoral federal y otros bienes que tienen relación con el sufragio.

A esas metas se encaminaron en ese lapso la creación del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, organismos autónomos ambos; la formulación de los primeros criterios de financiamiento de los partidos políticos, tanto de su actividad regular como de la específicamente electoral; la eliminación en 1994 del voto de los partidos políticos en el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral; la institución de los Consejeros Ciudadanos, designados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios; el establecimiento, en aras de los principios de legalidad e imparcialidad, en fin, de un nuevo sistema de calificación de las elecciones por parte del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral, en lugar de los colegios electorales calificadores de las elecciones de diputados y senadores federales.

La última reforma de la Constitución en materia electoral ha ido ciertamente más lejos. Ha reconocido la condición de individual al derecho de libre asociación para fines políticos y a la afiliación a partidos; ha introducido importantes modificaciones a los órganos superiores del Instituto Federal Electoral, en el sentido de una mayor autonomía y de un funcionamiento más democrático; ha enunciado con esmero las bases de regulación legal de un financiamiento equitativo y correcto de los gastos electorales de los partidos, y ha perfeccionado grandemente el sistema de justicia en lo electoral.

Estas importantísimas reformas, de forzosa invocación cada vez que pretenda avanzarse por el camino de perfeccionamiento de nuestra democracia, ponen de resalto un perfil electoral de especial significado para ésta, el perfil del proceso por el cual se gestan los poderes que son de su esencia. Fuerza dinámica de ese proceso es la voluntad popular, que en un régimen democrático debe alcanzar expresión genuina y transparente. Es este imperativo el que ha de conducir a un pronunciamiento en favor del proyecto de ley sobre modificación del Título XXIV de nuestro Código penal federal.

Difícilmente podría lograrse un sistema electoral verdaderamente eficaz y justo si dejara de instituirse represión penal de ciertos hechos ilícitos que pueden afectarlo. Tal represión es en nuestro país una realidad de pocos años, lo que no ha sido óbice para que las correspondientes previsiones legislativas ya hayan constituido objeto de reformas.

Ni su inclusión en el Código penal, ni las enmiendas a que se las ha sometido, han demostrado, sin embargo, verdadera eficacia en la lucha contra esta clase de actos ilícitos, que han solido, desgraciadamente, repetirse para desaliento ciudadano.

El sentido y alcance de la reforma que se propone al Título XXIV del Libro II del Código penal no puede consistir, en caso alguno -salvo por lo que hace a los tipos lesivos del Registro Nacional de Ciudadanos, que no constituyen delitos electorales, y que se mantienen inalterados en un Capítulo II-, en meros retoques al sistema allí adoptado, sino en su sustitución por uno nuevo, estructurado, no a partir de las calidades del sujeto activo, como en esencia se procede en la ley penal en vigor, ni en consideración a circunstancias de lugar, tiempo y otras igualmente accidentales, sino en torno del bien jurídico que se trata de tutelar, de modo de abarcar el amplio proceso electoral desde la conformación de sus antecedentes hasta la calificación del resultado de las elecciones. Todo ello con el estricto rigor sistemático, la economía de enunciados y la firme y clara ponderación valorativa con que deben recogerse y tipificarse las conductas atentatorias del sufragio efectivo. En lo formal, esta iniciativa tiene por primordial objetivo forjar una legislación más clara y precisa que, como tal, evite que el Ministerio Público y el juzgador la aplique a la luz de una interpretación a veces alejada del verdadero sentido de la misma, y expresada en un lenguaje lo suficientemente sencillo para su comprensión por la ciudadanía.

Es evidente que no es la ley, aun formal y materialmente perfeccionada, el medio más adecuado para eliminar ciertos malos hábitos de nuestra experiencia cívica y extirpar vicios arraigados, que siguen exhibiéndose en nuestros comicios electorales. Bien puede aquélla, no obstante, contribuir a la dignificación de nuestra vida política si define claramente el objeto de ataque de los delitos electorales y las formas más odiosas que éste asume; si reconoce sus sujetos activos no sólo entre los ciudadanos corrientes y los servidores públicos, funcionarios electorales y activistas políticos, sino entre los detentadores de poder de diversa índole, aptos por eso mismo para ejercer indebida influencia sobre masas ingentes e innominadas de ciudadanos; y, en fin, si discrimina

valorativamente entre las diversas conductas electorales punibles y las hace objeto de las penas condignas.

La iniciativa no reconoce el objeto de ataque de los hechos aquí incriminados -en otras palabras, el bien jurídico que se trata de proteger-, en la compleja institucionalidad necesariamente establecida para garantizar la pureza del sufragio y los resultados genuinos de la contienda electoral, institucionalidad que no tendría razón alguna de existir si no fuera indeclinable el deber del Estado de garantizar mediante ella la legitimidad del voto. Tampoco lo reconoce en una difusa función electoral, ejercida preponderantemente por aquellos órganos públicos y, en alguna medida, por ciudadanos designados al efecto para el proceso electoral, sobre todo para la jornada electoral misma. Tal concepción podría conducir con facilidad a dejar indeterminados los criterios rectores de la interpretación de la ley, incurrir en confusión de valores a la hora, principalmente, de individualizar la pena, y a una indeseable sacralización de las instituciones y funciones por lo que son en sí mismas, y no en gracia al objetivo que deben servir, a saber, el de la intangibilidad constitucional del sufragio.

El bien jurídico que la iniciativa entiende como penalmente tutelado mediante la incriminación de esta clase de delitos es, pues, el propio sufragio, que por disposición de la Constitución y de la ley es universal, igual, informado, libre y secreto. Ese bien jurídico cobra sentido y se materializa en la decisión electoral individual, enmarcada en los expresados atributos, y en la fidelidad con que tal decisión ha de hallar, junto a todas las demás decisiones individuales manifestadas en idénticas condiciones, su expresión última en el resultado de la votación., Este bien jurídico no es otra cosa que el contenido de aquel "sufragio efectivo" esgrimido como bandera de lucha por los revolucionarios mexicanos. Debe realizarse, en un momento en que la vigencia de una auténtica democracia asume en nuestro país el carácter de un imperativo incancelable, el significado histórico del voto como "sufragio efectivo" y el contexto institucional en que se inscribe: la Constitución de Querétaro, con la primera consagración en la historia humana, antes de la revolución rusa de 1917 y de la Constitución de Weimar, del Estado social y democrático de Derecho.

A continuación se exponen el modo y medida en que contribuye esta iniciativa de ley a que en el futuro se opere más adecuadamente con esos elementos.

1. Precisado ya el bien jurídico, las conductas que lo ofenden empiezan por disponerse sistemáticamente de acuerdo al atributo del voto que respectivamente afectan: su carácter universal, su carácter igual, su carácter informado, su carácter libre y su carácter secreto. Se pretende superar con ello dos errores del vigente Título XXIV, consistentes en la repetición de conductas ilícitas en diferentes artículos, y en una misma punibilidad para comportamientos que afectan en distinta magnitud el bien jurídico tutelado, errores estos derivados de ordenar las conductas punibles a partir de la calidad del sujeto activo. Pero el sufragio efectivo, en la reforma que se propone, no resulta protegido sólo en función de las expresadas conductas, cuyos tipos se conciben y acuñan en referencia directa al acto individual de sufragar (arts. 402 a 407), sino también en referencia a conductas que no se despliegan ya en relación inmediata a aquel acto, sino en el plano de actuación de los órganos públicos o de los propios partidos políticos, entes estos últimos cuya ingerencia en las elecciones es, por supuesto, consubstancial al ejercicio democrático. Desde el plano de los órganos públicos y desde el de los partidos puede, en efecto, como mejor se ilustrará adelante, amagarse la integridad del sufragio, primordialmente en sus atributos de libertad y carácter informado, mediante maniobras ilícitas en grado sumo, vinculadas, por una parte, al manejo de dineros destinados específicamente al proceso cívico, y, por otra, a la consecución de prerrogativas indebidas frente al mismo (art. 408).

La sistematización propuesta, que responde objetivamente a los ángulos desde los cuales cabe valorar el sufragio, torna coherente el contexto del articulado que se propone, y facilita apreciablemente la búsqueda de la conducta de que se trata. Muestra, por otra parte, un conjunto de directrices para la interpretación de la ley, precluyendo la posibilidad de que una acción u omisión perpetrada en un contexto electoral anterior, coetáneo o posterior a la jornada respectiva, sea tenida por contraria al sufragio sin que

en verdad haya importado menoscabo de ninguno de sus atributos, y sí, probablemente, de otros bienes jurídicos.

Sobre estas premisas, el artículo 401 se modifica para definir términos utilizados en el contexto del Título que se reforma, relativas a las calidades específicas de los sujetos que intervienen en el proceso electoral, y, por otra, a los documentos electorales.

En los artículos 402 a 406 se disponen, desde la perspectiva individual de quien vota, grupos de figuras delictivas según la característica del sufragio contra la que atentan. Aparecen ordenadas en la sucesión marcada por la cronología del proceso o la jornada electoral. Mas, el afán de objetividad que preside la ordenación de las acciones u omisiones que se incriminan no obsta, por cierto, para calificar, cuando es el caso, a los sujetos que las cometen: servidor público, funcionario electoral, funcionario partidista y demás que, dentro del conflicto de intereses en que por su especial posición están situados, incrementan el carácter injusto del hecho y se hacen por ello acreedores a penas más severas.

2. El análisis metódico de los atributos del sufragio ha permitido incorporar al elenco de las acciones u omisiones punibles diversos tipos de conducta, referidas con toda naturalidad a algunas de sus propiedades no traídas previamente a luz por el quehacer legislativo mexicano, como es el caso, verbigracia, del carácter informado del voto, o atinentes a otras no tuteladas penalmente en la extensión e intensidad debidas, como la libertad del mismo. En este respecto el texto que se propone ofrece una fisonomía nueva: a las preexistentes figuras delictivas tocantes a desmanes, irregularidades y manipulaciones practicadas desde antiguo, y concernientes, de preferencia, al mecanismo de la votación y a las faenas de escrutinio y cómputo, una vez finalizada aquélla, se han sumado varias de mayor envergadura, que importan abuso de poder, así sea en el plano político, en el financiero, en el laboral, en el de las comunicaciones y en algunos más. Sorprenderá hallar ahora, junto a episodios electorales delictivos tradicionales, generalmente a cargo de gente corriente, la incriminación del aprovechamiento con fines de ventaja electoral de comunidades étnicas socialmente

aisladas o culturalmente peculiares; la grave y maliciosa distorsión de la información por parte de los medios de comunicación de masas; la presencia, provocada por servidores o políticos de alto rango, de candidatos o dirigentes partidistas en actos no organizados para el proselitismo político; la propaganda electoral indebida, masiva y persistente; el llamado "voto corporativo"; el reclutamiento electoral de masas asalariadas por personas situadas por sobre ellas en relaciones de jerarquía, y unas cuantas otras en que el sujeto activo dista de ser gente corriente y es, en cambio, agente de organizaciones de poder.

3. Las conductas que atentan contra la universalidad del voto, que es el derecho de todo ciudadano a sufragar cuando cumpla con los requisitos de ley, y que se compendiaría en la breve frase "todos votan", se recogen en el artículo 402, compuesto por ocho fracciones.

La fracción II es nueva, porque incluye la sanción a los servidores públicos que omitan comunicar las resoluciones que importen suspensión o privación de los derechos políticos de algún ciudadano. Las demás fracciones describen conductas que ya se encontraban previstas, pero que ahora se acuerdan a la sistematización adoptada en la iniciativa. Las hipótesis se amplían con una mejor redacción, que las torna más precisas.

Los actos violatorios de la igualdad del voto, o sea, del principio "una persona, un voto", se sitúan en el artículo 403, que contiene cuatro fracciones, de las cuales la I y la 11 ya estaban tipificadas anteriormente en forma menos detallada, y cuya redacción se mejoró para facilitar una correcta interpretación jurídica.

Las fracciones III y IV son nuevas, y describen dos de las conductas más reprobables que se han cometido en las pasadas jornadas electorales: en primer término la introducción en las urnas de votos no emitidos por los ciudadanos, con el claro propósito de favorecer a algún partido o candidato; y en segundo, la reunión o traslado de un grupo de personas a diferentes casillas con el fin de que emitan su voto más de una vez.

El carácter informado del voto, que hasta la fecha, a pesar de su importancia, no había sido tutelado por el derecho penal, aparece protegido en las hipótesis del artículo 404.

Las bases para la incriminación de las conductas descritas en este precepto se encuentran en el artículo 41, párrafos cuarto y quinto, de nuestra Carta Magna, que establece el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información necesaria y veraz que les permita emitir un voto razonado. Para el cumplimiento de este mandato constitucional se consideró necesario garantizar penalmente el derecho que, a su vez, compete a los partidos de dar a conocer sus programas, principios e ideas en forma equitativa y sin quedar sujetos a distorsiones.

En la fracción I se tutela el derecho de las comunidades étnicas a recibir información veraz, dado que por situaciones de carácter histórico y de organización política consuetudinaria, generalmente emiten un voto colectivo en favor de un determinado candidato o partido, y a menudo sobre la base de información deliberadamente falseada o distorsionada; dicho en otras palabras, sufragan los miembros de la comunidad individualmente, pero de manera unánime por la persona sobre quien el partido interesado y el jefe de la comunidad han llegado previamente a ponerse de acuerdo. El precepto que se comenta tiende a poner término a ese estado de cosas, independientemente de que el jefe comunitario haya concurrido al acuerdo inspirado en los más elevados y sinceros propósitos de salvaguardar los intereses y derechos de sus congéneres.

En la fracción II se describen y penan las conductas que en general distorsionan la información que se entrega a través de noticias o comentarios falsos o la atribución de hechos ficticios, sea en favor o en contra de determinado candidato o partido. Trátase de material informativo difundido indistintamente a toda la masa de electores. En punto a sujeto activo, el tipo se torna más específico para el funcionario partidista, que anuncie o difunda ciertos logros falsamente atribuibles a gestiones de la organización política de que es militante.

La fracción III contempla las acciones tendientes a ocasionar falta de información de las opciones que durante el proceso electoral se planteen a la ciudadanía.

Por lo que se refiere a la fracción IV, establece ésta las conductas punibles que generan privilegios en la difusión de información acerca de candidatos, partidos o campañas políticas, que al no ajustarse a los tiempos o espacios legalmente concedidos, favorecen a algunos contendientes en perjuicio de otros y de los ciudadanos en general, porque tal difusión se vuelve una forma desleal y encubierta de efectuar propaganda política. En este punto, esta iniciativa de ley no vacila en enfrentarse, como ya expresara, a formas indebidas de ejercer influjo en la voluntad ciudadana que hasta ahora no habían sido tenidas por ilícitas, ni mucho menos por penalmente punibles. Si en verdad se quiere velar por la integridad del voto, no pueden estas conductas dejarse al margen de la represión penal. Aparece este tipo, frente a los que le siguen en este artículo, como verdaderamente paradigmático de la tutela jurídica del carácter informado del voto. Con todo, no podían dejar de incluirse en las, fracciones V a X de este artículo 404 ciertos comportamientos de servidores públicos, candidatos, representantes o dirigentes de partido que en cualquiera de las hipótesis que se describen, utilicen ilícitamente bienes, servicios y, en general, el aparato gubernamental para hacer proselitismo a favor de un candidato o partido, con el objeto de que los ciudadanos establezcan o supongan nexos entre los beneficios que son producto de la función gubernamental, y un determinado partido o candidato; situación que produce desinformación o información distorsionada.

La libertad del sufragio está tutelada en el artículo 405.

En este artículo se ha dado nueva colocación a conductas que ya habían sido tipificadas, agrupándolas en torno al bien jurídico que corresponde, y se ha precisado su contenido en las fracciones I, y V a X.

En cuanto a las fracciones restantes, esto es, las fracciones II, III y IV, se han reservado para tipificar diversas formas del voto corporativo, una corruptela electoral

inadmisible de que se ha hecho con razón mucho caudal, especialmente en el último tiempo, y a que se refiere expresamente la reciente reforma constitucional al repudiar la afiliación política que no sea de carácter individual. La primera de esas fracciones prevé la consignación en los documentos constitutivos de una organización o asociación o cualquiera otra forma de agrupación pública o privada que no sea partido u organización política, la afiliación o pertenencia del ente a un partido o el apoyo a sus candidatos; la segunda pune la presión ejercida sobre un ciudadano para que se afilie a un partido o para que asista a reuniones en que ha de presentarse algún candidato, dirigente o representante de un partido, o para que mediante aportaciones económicas o en cualquier otra forma les apoye para fines políticos; la tercera, en fin, reprime a quien presione a sus asalariados o subordinados en organizaciones o asociaciones públicas o privadas que no sean partidos políticos, para que asistan a actos de campaña electoral, emitan su voto en favor de un candidato o partido o se abstengan de votar; o bien, condicione con el mismo fin el ingreso o permanencia de los interesados en aquellas organizaciones. Trátase, como es notorio, de formas de intervención sobre la libertad del voto largamente practicadas y absolutamente repudiables.

En cuanto al secreto del voto, en las fracciones III, IV y V del artículo 406 se describen tres acciones violatorias de este atributo que no se contemplaban anteriormente y que, por la frecuencia de su comisión, deben ser sancionadas penalmente: la obtención de compromiso escrito del elector en favor de un candidato o partido político, la no instalación adecuada por parte del funcionario electoral de los resguardos materiales que durante la votación garanticen el secreto del sufragio, y la interrogación a los ciudadanos sobre el sentido de su voto, dentro de los ocho días anteriores a la elección o con posterioridad al momento en que sufraguen, bajo pretexto de encuestas, investigaciones o estudios.

Conforme al artículo 407, los atentados en contra de los atributos del sufragio generan responsabilidad penal por omisión para los servidores públicos, los funcionarios electorales y los funcionarios partidistas que permitan o toleren la consumación de los

delitos previstos en este Capítulo. La penalidad se rebaja a los dos tercios de la correspondiente a tales delitos.

4. Tras la tipificación de conductas que atentan contra la integridad del voto en referencia al acto individual de sufragar, la iniciativa contempla todavía otras que afectan por igual o más gravemente, de manera simultánea, la libertad del sufragio y su carácter informado. No lo hacen ya, sin embargo, en relación directa al acto individual de votar, como las anteriores, sino indirectamente a través de maniobras de diversa índole descritas en las fracciones del artículo 408, que se gestan a nivel de los órganos públicos o de los partidos o personas a ellos pertenecientes, y que se ejecutan en desmedro de los criterios de equidad en que la Constitución y la ley secundaria sitúan a los partidos y a aquellos de sus miembros que contienden por un cargo de elección popular.

La primera de esas fracciones pena lo que comúnmente se conviene en llamar "peculado electoral", que ha concitado justa protesta social por la desigualdad electoral a que conduce y por el fraude que importa al erario. En términos generales, es la destinación de fondos a su cargo que hace el servidor público o el uso en que incurre de la denominación, sello, escudo o emblema del órgano público a que pertenece, para apoyar o perjudicar a un partido, a un precandidato o a un candidato.

Consecuentemente, la segunda de estas fracciones pena al precandidato, funcionario partidista u organizador de actos de campaña que aproveche, a sabiendas, las formas de apoyo o perjuicio a que se refiere la fracción anterior.

Las fracciones III, IV y V articulan la represión penal por infracción a las normas sobre financiamiento de gastos electorales por los partidos,, que ha sido materia de labor legislativa en época reciente.

Se castiga en la fracción III al responsable del órgano interno de un partido, encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, que en ejercicio de sus funciones reciba financiamiento para campañas electorales, a

sabiendas de que proviene de personas físicas o morales con prohibición legal para ello. La fracción IV, con toda consecuencia, pune a quien realice el financiamiento de que se trata.

La fracción V tiene por sujeto activo tanto al caracterizado en la fracción III como también al funcionario partidista en general que esta vez incurran en rebasar los topes de gastos acordados para las campañas electorales por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Todavía prevé este artículo 408 otra clase de maniobras, que no conspiran contra los criterios de equidad en el financiamiento de los gastos electorales, mas sí en cuanto a las bases de la elección misma. La primera, prevista en la fracción VI, reprime a quien, en su carácter de dirigente o representante, proporcione al Instituto Federal Electoral, a nombre de su organización o partido político, información sustentada en firmas, datos o documentos apócrifos, con la finalidad de obtener el registro condicionado como partido político nacional o las prerrogativas que la ley le confiere o, en su caso, ejercer las facultades a que como tal tuviere derecho. La segunda, prevista en la fracción VII, concierne a quien, como funcionario partidista, presente documentación falsa o alterada para hacer registrar a alguna persona como candidato, a sabiendas de que no posee los requisitos constitucional o legalmente exigidos para el efecto.

5. Poco cabe decir de la naturaleza de las penas conminadas y de la magnitud en que se asignan a los tipos delictivos que el proyecto prevé. Importa señalar, sin embargo, que al establecerlas se ha tenido especialmente en cuenta la prevención general en materia de tanta trascendencia cívica y que, como regla, la punibilidad ahora prevista para los delitos electorales es algo más severa que la de la ley vigente. También procede poner de resalto que el rigor observado es mayor en esta materia si se trata de delitos cometidos por sujetos cualificados, en virtud de la mayor cantidad de ilicitud que sus actos conllevan, al quebrantar la confianza puesta formalmente en ellos por la ciudadanía.

No ha sido dable, por otra parte, poner al margen de la calificación de graves, no ciertamente para efectos punitivos sino para los muy limitados que señala la Constitución, a todos los delitos contemplados en el proyecto. Se ha reconocido esa calidad a muy pocos, por las odiosas características que exhiben, por la amplitud de sus efectos y por la alarma social que puedan generar.

6. Con todo ello enfrentamos una nueva actitud de legislar en esta materia, que es lo que lleva a este articulado a ofrecer una nueva fisonomía. Esa actitud es reflejo del firme propósito de llegar a la legitimidad del sufragio, como dispositivo gestador de la institucionalidad democrática. Para ello no basta con intentar corregir mediante la amenaza penal las acciones u omisiones que tradicionalmente han conformado los delitos contra el voto, ni reprimir con la imposición de la pena a quienes, como activistas políticos o meros ejecutores de instrucciones, incurren en aquellas acciones u omisiones. Es menester dirigir el peso de la ley en contra de los centros de poder, cualquiera sea su naturaleza y dondequiera se les reconozca en el espectro político y social, para recuperar el equilibrio de fuerzas indispensable al aseguramiento de la imparcialidad, pureza y transparencia reales del proceso electoral. A ello obedece que el articulado puesto hoy día a la consideración del Congreso no retroceda y envuelva, en cambio, una disposición de enfrentamiento a entes poderosísimos, no dispuestos a ceder en su empeño de amañar los resultados electorales en su propio beneficio. Con ello se desprende a un anhelo ferviente de la opinión ciudadana.

La reforma que se propone tiene, como ya se ha expuesto, el objetivo ineludible de salvaguardar los derechos y obligaciones electorales de los ciudadanos, eliminar la impunidad de los actos contra el sufragio efectivo, insistir en el valor de impulsar el despertar de la conciencia ciudadana y el auténtico desarrollo de la cultura democrática, y en consecuencia, lograr que la manifestación de la voluntad soberana de los gobernados sea real y efectivamente respetada como la más alta aspiración de un Estado Social y Democrático de Derecho.

**TITULO VIGÉSIMO CUARTO**  
**DELITOS CONTRA LA INTEGRIDAD DEL SUFRAGIO**  
**Y RELATIVOS AL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS**

***CAPITULO I***  
***DELITOS CONTRA LA INTEGRIDAD DEL SUFRAGIO***

*Artículo 401. Para los efectos de este Capítulo se entiende por:*

**I. Funcionarios electorales, a quienes integren los órganos que, según las leyes federales electorales, desempeñan funciones públicas de esta índole;**

***II. Funcionarios partidistas, a los dirigentes de los partidos políticos, a sus candidatos y a los ciudadanos que, en los términos de esas mismas leyes, hayan obtenido la representación de sus propios partidos para actuar en el proceso electoral ante los órganos electorales respectivos, y***

***III. Documentos públicos electorales, el Catálogo General de Electores, el Padrón Electoral, los listados nominales, las credenciales de elector, las boletas electorales, las actas de instalación de casillas, de escrutinios y de cómputos de las mesas directivas de casilla o distritales y, en general, los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral.***

**IV. Partidos políticos, tanto los que figuren como nacionales, en virtud de haber obtenido su registro definitivo, como los que tengan registro condicionado. Cuando en el resto del articulado se hable de "partido", se entenderá que se alude a partido político.**

**Artículo 402.** Atenta **contra la universalidad del voto** el que sin causa prevista por la ley:

**I. Impida la inclusión de un ciudadano en el Catálogo General de Electores, o en el Padrón Electoral o en los listados nominales, o elimine su nombre de alguno de estos documentos, o de los correspondientes archivos oficiales computarizados;**

*II. Se abstenga, en su calidad de servidor público, de comunicar a las autoridades electorales las resoluciones que importen suspensión o privación de los derechos políticos de algún ciudadano, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que nazca esa obligación;*

*III. Recoja o retenga en cualquier tiempo la credencial de elector;*

**IV.** Altere en cualquier forma, sustraiga, destruya, sustituya o haga un uso indebido de documentos públicos electorales o **archivos oficiales computarizados**, u omita u obstaculice la distribución oportuna de aquéllos;

**V.** Impida la instalación, **permanencia, apertura o cierre** de una casilla, la abra o cierre, o abra o cierre la votación fuera del tiempo, lugar o forma previstos por la ley; expulse de ésta a **los funcionarios electorales** o representantes de partidos, **o entorpezca sus funciones impidiendo su desempeño;**

**VI.** Impida materialmente que los ciudadanos emitan su voto apoderándose de las boletas, actas, urnas o paquetes electorales, **o bajo pretexto de comisiones o guardias obligatorias, o por cualquier otro medio**, obstaculice el normal desarrollo de la votación;

*VII. Propale a sabiendas, por cualquier medio, antes o durante la jornada electoral, noticias falsas sobre el desarrollo de ésta, que puedan disuadir del ejercicio del sufragio, y*

***VIII. Altere, sustraiga o destruya boletas electorales depositadas en las urnas; o impida el normal desarrollo del escrutinio o del cómputo, o la entrega de la documentación de la casilla a la oficina distrital correspondiente.***

Los delitos previstos en las fracciones I, II y III serán sancionados con prisión de uno a tres años y cincuenta a doscientos días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de uno a tres años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El delito previsto en la fracción IV será sancionado con prisión de tres a cinco años y cien a trescientos días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de tres a cinco años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Estas penas se acumularán eventualmente a las que resulten por los delitos de daño en propiedad ajena o robo, según sea el caso, conforme a las reglas del artículo 64, párrafo primero, de este código.

El delito previsto en la fracción VII será sancionado con prisión de tres a cinco años y cien a trescientos días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de tres a cinco años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Los delitos previstos en las fracciones V y VI serán sancionados con prisión de tres a seis años y cien a trescientos cincuenta días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de tres a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El delito previsto en la fracción VIII será sancionado con prisión de tres a siete años y cien a cuatrocientos días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de tres a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Artículo 403. Atenta **contra la igualdad del voto** el que:

**I. Expida ilícitamente, en su calidad de servidor público, credenciales para votar; u obtenga, sin investir esa calidad, alguna credencial de elector, proporcionando datos o documentos falsos;**

**II. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o lo haga con una credencial de la que no sea el titular, aunque tenga autorización de este último, o vote más de una vez en una misma elección, sea que lo haga con su nombre o usurpando el de otro, o con uno ficticio;**

*III. Introduzca en las urnas votos que no hayan sido emitidos por los ciudadanos en ejercicio de su derecho a sufragar, y*

**IV. Organice la reunión o traslado de un grupo de personas a diferentes casillas, con el fin de que emitan su voto más de una vez.**

Los delitos previstos en las fracciones II y IV serán sancionados con prisión de uno a tres años y cincuenta a doscientos días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de uno a tres años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El delito previsto en la fracción I será sancionado con prisión de tres a cinco años y cien a trescientos días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de tres a cinco años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El delito previsto en la fracción III será sancionado con prisión tres a seis años y cien a trescientos cincuenta días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de tres a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

**Artículo 404. Atenta contra el carácter informado del voto quien durante el plazo establecido por la ley para las campañas electorales:**

**I. Influya con información falsa o distorsionada sobre una comunidad étnica, aprovechándose de su aislamiento social y sus peculiaridades culturales, para favorecer con su votación a un determinado partido o candidato;**

**II. Difunda por cualquier medio noticias o comentarios falsos acerca de un candidato o partido, o les atribuya hechos ficticios con el propósito de afectar negativamente o favorecer su imagen pública; o anuncie o difunda, en su carácter de funcionario partidista, haciendo aparecer como logro de gestiones de su partido la aprobación, inicio, reanudación, ampliación o conclusión de programas u obras públicas de beneficio colectivo;**

**III. Se apodere, destruya, retire, borre, suprima, oculte o distorsione la propaganda de algún candidato o partido, antes de los tres días naturales que precedan a la jornada electoral;**

*IV. Difunda programas, comentarios, entrevistas, resúmenes, reportajes, noticias, artículos, columnas o editoriales acerca de candidatos, partidos o campañas políticas, sin ajustarse a los horarios, espacios u otras condiciones establecidos legalmente para mantener la equidad y justo equilibrio en la información relativa a aquellos, o los altere o distorsione, sea que los tiempos o los espacios se concedan por el gobierno federal, estatal, del Distrito Federal, o municipal, se contraten con empresas de comunicación públicas o privadas o se asignen espontáneamente por éstas.*

**La equidad y el justo equilibrio se rompen por dar mayor difusión y realce a la imagen de un candidato, asignar mejores horarios a una campaña, privilegiar a un candidato por la transmisión directa de su imagen y su voz, o realizar los programas, comentarios, entrevistas, resúmenes, reportajes, noticias, artículos, columnas o editoriales en favor de algún candidato o partido, todo ello con notoria desventaja de los demás;**

**V. Invite, en su calidad de servidor público, a los candidatos, representantes o dirigentes de partidos a participar, a presidir o a estar presentes en los actos públicos de gobierno, ya sean federales, estatales, del Distrito Federal o municipales, relativos a su gestión, o permita que los presidan o participen en ellos;**

**VI. Asista espontáneamente o por invitación, en su calidad oficial, a presidir o participar en actos de proselitismo en favor de un candidato;**

**VII. Permita, en su calidad de servidor público, que se ostente propaganda o realice proselitismo en favor de un candidato o partido, al presidir actos públicos de carácter federal, estatal, del Distrito Federal o municipal;**

**VIII. Disponga que se instale, pegue, cuelgue, fije o pinte propaganda electoral, o produzca o reproduzca, por cualquier medio y fuera de los casos permitidos por la ley, imágenes de algún partido o candidato en el interior o exterior de muebles o inmuebles, pertenecientes a la Federación, Entidades Federativas o Municipios; o permita, como encargado de los bienes señalados, llevar a cabo las conductas descritas u omite realizar las acciones necesarias para suprimir la propaganda electoral de que se trata;**

**IX. Omite, teniendo a su cargo la obligación legal de hacerlo, suprimir la propaganda política durante los tres días previos a la jornada electoral, y**

*X. Publique o difunda, por cualquier medio, durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas más occidentales del territorio nacional, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos.*

Los delitos previstos en las fracciones IX y X serán sancionados con prisión de uno a tres años y cincuenta a doscientos días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de uno a tres años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El delito previsto en la fracción III será sancionado con prisión de uno a cinco años y cincuenta a trescientos días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Estas penas se acumularán eventualmente a las que resulten por los delitos de daño en propiedad ajena o robo, según sea el caso, conforme a las reglas del artículo 64, párrafo primero, de este código.

Los delitos previstos en las fracciones I y VIII serán sancionados con prisión de dos a cinco años y setenta y cinco a trescientos días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de dos a cinco años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El delito previsto en la fracción II será sancionado con prisión de tres a seis años y cien a trescientos cincuenta días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de tres a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Los delitos previstos en las fracciones IV, V, VI y VII serán sancionados con prisión de tres a siete años y cien a cuatrocientos días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de tres a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Los delitos previstos en las fracciones V y VII serán considerados como graves y no permitirán la libertad provisional.

**Artículo 405.** Atenta **contra la libertad del sufragio** el que:

**I.** Condicione, en su calidad de servidor público, a la emisión del voto en favor de un partido o candidato **o a la abstención**, la prestación de un servicio, el cumplimiento

de un programa, la realización de un obra pública, **el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias o exenciones, u otras acciones de gobierno;**

*II. Consigne en declaración de principios, acta, escritura constitutiva o estatutos, o cualquier otro documento que oriente o gobierne las actividades de una asociación, corporación, o cualquier otra forma de agrupación pública o privada, que no sea partido u organización política, la afiliación o pertenencia del ente a un partido o el apoyo de éste a candidatos que un partido proponga para puestos de elección popular; e igualmente al que no actúe, teniendo facultad para hacerlo, a fin de que se suprima lo que está consignado en ese sentido;*

**III. Presione a un ciudadano a fin de que se afilie a un partido o para que asista a reuniones en que se vaya a presentar algún candidato, dirigente o representante de un partido, o para que mediante aportaciones económicas o en cualquier otra forma, les apoye para fines políticos;**

**IV. Presione en su calidad de patrón, líder, dirigente o representante de asociaciones, corporaciones o agrupaciones públicas o privadas, que no constituyan un partido u organización política; a sus trabajadores, subordinados, agrupados o agremiados a afiliarse a algún partido, o a asistir a actos de campaña electoral, a emitir su voto en favor de un determinado candidato o partido o a abstenerse de votar; o con el mismo fin condicione el ingreso o permanencia de los interesados en aquellas organizaciones;**

**V. Realice propaganda electoral una vez cerrado el periodo para efectuar las campañas proselitistas, incluido el día de las elecciones, o induzca o ejerza presión sobre los ciudadanos para votar en favor de un determinado candidato o partido, o para que se abstengan de hacerlo.**

**Para los efectos del párrafo precedente, se considera inducción el presentarse en el lugar en que se encuentren formados los votantes, portando pancartas o banderas de un determinado partido o candidato, o usando ropas que presenten imágenes, nombres o leyendas de propaganda, o el dejar estacionado o colocado en dicho lugar algún vehículo u otro objeto con propaganda electoral visible, u otras conductas semejantes;**

**VI.** Presione o induzca en su calidad de ministro de un culto religioso y en el ejercicio de su ministerio **o en su calidad de maestro, a propósito de su ejercicio docente**, a votar o a no votar por un determinado candidato o partido, o a la abstención;

**VII.** Induzca a los votantes, durante la jornada electoral, a sufragar en un determinado sentido, y con ese propósito los transporte en grupos a las casillas, propale noticias falsas sobre las preferencias de la ciudadanía, **o se valga de cualquier otro medio;**

**VIII.** Presione, en su carácter de servidor público, a sus subordinados a votar en favor de un determinado candidato o partido, **o a abstenerse de votar;**

**IX.** Solicite **en cualquier tiempo** votos por paga, promesa de dinero o alguna otra dádiva, y

*X. Informe o transmita, en su calidad de servidor público, de funcionario electoral o partidista, datos falsos sobre los resultados de la elección, alterando u ocultando los reales, para que se otorgue indebidamente el triunfo a un candidato o partido.*

**Los delitos previstos en las fracciones VI y IX serán sancionados con prisión de uno a tres años y cincuenta a doscientos días multa, y, en su caso,**

***destitución, e inhabilitación de uno a tres años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.***

El delito previsto en la fracción V será sancionado con prisión de dos a cuatro años y setenta y cinco a doscientos cincuenta días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de dos a cuatro años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El delito previsto en la fracción III será sancionado con prisión de dos a cinco años y setenta y cinco a trescientos días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de dos a cinco años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El delito previsto en la fracción II será sancionado con prisión de tres a cinco años y cien a trescientos días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de tres a cinco años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

***Los delitos previstos en las fracciones IV y VII serán sancionados con prisión de tres a cinco años y cien a trescientos días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de tres a cinco años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.***

El delito previsto en la fracción X será sancionado con prisión de tres a seis años y cien a trescientos cincuenta días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de tres a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El delito previsto en la fracción VIII será sancionado con prisión de tres a siete años y cien a cuatrocientos días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de tres a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El delito previsto en la fracción I será sancionado con prisión de cuatro a nueve años y trescientos cincuenta a quinientos días multa, y, en su caso, destitución, e

inhabilitación de cuatro a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Este delito será considerado como grave y no permitirá la libertad provisional.

**Artículo 406.** Atenta **contra el secreto del voto** el que:

**I.** Obtenga compromiso escrito del elector en favor de un candidato o partido político;

*II. No instale adecuadamente, en su calidad de funcionario electoral, los resguardos materiales que durante la votación garanticen el secreto del sufragio;*

*III. Interrogue a los ciudadanos sobre el sentido de su voto, dentro de los ocho días anteriores a la elección o con posteridad al momento en que sufraguen, bajo pretexto de encuestas, investigaciones o estudios, y*

**IV. Abra las urnas sin causa justificada, antes de que finalice la votación.**

El delito previsto en la fracción II será sancionado con prisión de uno a tres años y cincuenta a doscientos días multa.

Los delitos previstos en las fracciones I y III serán sancionados con prisión de uno a tres años y cincuenta a doscientos días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de uno a tres años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El delito previsto en la fracción IV será sancionado con prisión de dos a cinco años y setenta y cinco a trescientos días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de dos a cinco años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

*Artículo 407. El servidor público, funcionario electoral o funcionario partidista que permita o tolere la consumación de los delitos a que se refiere este Capítulo, o se niegue a prestar el auxilio que le compete, **sufrirá los dos tercios de la pena señalada al delito de que se trate.***

**Artículo 408. Atenta contra el carácter libre e informado del voto, por menoscabo de la equidad en la concurrencia de los partidos a los procesos electorales, el que:**

I. En su carácter de servidor público destine, **disponga, aplique o emplee, total o parcialmente, ya sea de modo transitorio o permanente,** fondos, bienes o servicios que estén a su disposición por razón de su cargo, tales como vehículos, muebles, inmuebles, **papelería, sellos u otros adminículos, o use o tolere el uso de la denominación, el sello, el escudo o emblema del órgano público al que pertenezca, para apoyar o perjudicar a un partido o a un precandidato o candidato;** o proporcione ese apoyo o realice ese perjuicio, a través de sus subordinados, usando el tiempo correspondiente a sus labores; **o que no haga cesar, inmediatamente que tenga conocimiento de ellas, cualquiera de las situaciones previstas en esta fracción, si ésta se comprende en las facultades inherentes a su cargo;**

II. En su calidad de **precandidato** o funcionario partidista u organizador de actos de campaña aproveche, a sabiendas, las formas de apoyo **o perjuicio** a que se refiere la fracción anterior;

III. En ejercicio de sus funciones como responsable del órgano interno de un partido encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, reciba financiamiento para las campañas electorales, a sabiendas de que proviene de personas físicas o morales que tengan prohibición legal para ello o de que rebase el monto establecido en la ley;

**IV. Realice los financiamientos a que se refiere la fracción anterior;**

**V. En su calidad de funcionario partidista o responsable del órgano interno de un partido político encargado de la obtención y administración de los recursos generales y de campaña, rebase los topes de gastos acordados para las campañas electorales por el Consejo General del Instituto Federal Electoral;**

**VI. A nombre de su organización política y en su carácter de dirigente o representante, a través de firmas, datos o documentos apócrifos que proporcione al organismo público descentralizado encargado de ejercer la función electoral, obtenga el registro condicionado como partido político nacional; o al que con el mismo carácter y por los mismos medios obtenga para su partido las prerrogativas que la ley le confiere o ejerza las facultades a que como tal tuviere derecho, y**

**VII. Como funcionario partidista obtenga el registro como candidato a un cargo de elección popular en favor de alguna persona, con base en documentos falsos o alterados que para tal efecto presente ante el organismo público descentralizado encargado de ejercer la función electoral, o a sabiendas de que ésta no satisface los requisitos señalados para ello en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o por otras disposiciones legales, o a quien en estas condiciones acepte figurar como candidato.**

Los delitos previstos en las fracciones I y II serán sancionados con prisión de tres a nueve años y cien a quinientos días multa. En su caso, destitución, e inhabilitación de tres a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Estos delitos se califican como graves y no autorizarán la libertad provisional.

Los delitos previstos en las fracciones III a V serán sancionados con prisión de tres a seis años, de cien a trescientos cincuenta días multa y suspensión de derechos políticos de tres a seis años.

***Los delitos previstos en las fracciones VI y VII serán sancionados con prisión de uno a tres años, de cincuenta a doscientos días multa y suspensión de derechos políticos de uno a tres años.***

## **CAPITULO II**

### **DELITOS CONTRA EL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS**

**Artículo 409.** Se impondrá prisión de uno a tres años y cincuenta a doscientos días multa, y, en su caso, destitución, e inhabilitación de uno a tres años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, a quien:

**I.** Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener la **Cédula de Identidad Ciudadana**;

**II.** Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de una **Cédula de Identidad Ciudadana**, y

**III.** **Expida o tolere la expedición de una Cédula de Identidad Ciudadana sin cumplirse los requisitos de ley.**

**Artículo 410.** Las penas a que se refiere el artículo anterior se podrán incrementar en una cuarta parte si las conductas son cometidas por personal del órgano que tenga a su cargo el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos.

## **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** Salvo lo que enseguida se previene, este decreto comenzará a regir desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** Lo dispuesto en la parte final de la fracción II del artículo 405, entrará en vigor a los noventa días de la publicación de este decreto.

**TERCERO.-** Los procedimientos que actualmente se sigan por delitos electorales o en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, continuarán en los términos de las nuevas disposiciones contenidas en este decreto, aun cuando haya cambio de numeración de los Títulos, Capítulos, artículos o fracciones que los describan y sancionen.

**CUARTO.-** A quienes con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto hayan cometido un delito, incluidos procesados y sentenciados, se les aplicarán las disposiciones del Código Penal vigentes en el momento de su comisión, sin perjuicio de aplicar, cuando proceda, lo previsto en el artículo 56 del mismo Código.

**QUINTO.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.