

598  
reg.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LOS DELITOS ELECTORALES"

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ANTONIO MEJIA RAMOS

Director de Tesis:  
LIC. HERMAN MARTINEZ INCLAN G.

MEXICO, D. F.

1993

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

pag

PROLOGO.....	(1)
--------------	-----

### CAPITULO I.

#### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.- Grecia.....	(4)
2.- Roma.....	(5)
3.- Edad Media.....	(8)
4.- España.....	(10)
5.-México.....	(16)

### CAPITULO II.

#### LOS DELITOS EN GENERAL.

1.- Definición del delito.....	(27)
2.- Elementos:	
a) Conducta.....	(44)
b) Tipicidad.....	(55)
c) Antijuricidad.....	(61)
d) Culpabilidad.....	(68)
e) Punibilidad.....	(76)

### CAPITULO III.

#### EL DERECHO ELECTORAL.

1.- Evolución del Derecho Electoral Mexicano.....	(80)
2.- Concepto de Derecho Electoral.....	(129)
3.- Presupuestos del Derecho Electoral:	
a) Normas Jurídicas.....	(132)
b) Democracia.....	(145)
c) Soberanía.....	(152)
d) Sufragio.....	(158)
e) Representación.....	(166)
4.- Partidos Políticos.....	(173)

### CAPITULO IV.

#### ASPECTOS GENERALES DE LOS DELITOS ELECTORALES.

1.- El Derecho Penal Electoral.....	(182)
2.- La reforma de 1990 al Código Penal.....	(186)
3.- La codificación de los delitos electorales.....	(199)
4.- La diferencia entre delitos electorales y delitos políticos.....	(206)
5.- Competencia en materia de delitos electorales.....	(215)
6.- Concepto de delito electoral.....	(222)

**CAPITULO V.**

**ANALISIS Y CRITICA AL CONTENIDO DE LOS ARTICULOS**

**REFERENTES A LOS DELITOS ELECTORALES.**

**1.- Comentario a los artículos 401 y 402 del Código Penal.....(225)**

**2.- Delitos electorales cometidos por:**

**a) Los electores. Artículo 403.....(233)**

**b) Los ministros de los cultos religiosos. Artículo 404.....(240)**

**c) Los funcionarios electorales. Artículo 405.....(243)**

**d) Los funcionarios partidistas. Artículo 406.....(257)**

**e) Los servidores públicos. Artículo 407.....(270)**

**f) Los Diputados o Senadores electos. Artículo 408.....(278)**

**g) Registradores o registratarios del Registro Nacional  
de Ciudadanos. Artículos 409 y 410.....(282)**

**3.- Consideraciones sobre el objeto jurídico de los delitos electorales.....(286)**

**CONCLUSIONES.....(290)**

**BIBLIOGRAFIA.....(293)**

## **LOS DELITOS ELECTORALES**

## PROLOGO

A finales de la década de los ochenta, México enfrentó la más dura crisis política de toda su historia debido a un proceso electoral duramente cuestionado (las elecciones presidenciales de 1988).

La modernización del país necesita cambios que hagan más armónicas las relaciones entre gobierno y sociedad. México vive una época de transiciones políticas, sociales y económicas.

Por esa razón día a día la construcción de un sistema plural y justo se convierte en un reto, tanto para el gobierno como para la sociedad y los partidos políticos.

Los instrumentos electorales, como elemento esencial para el ejercicio de la democracia no podían mantenerse al margen de éste reto.

La meta de todo gobierno y el anhelo de todo pueblo es llegar a tener un régimen democrático, la democracia toma así su verdadero significado en el contexto de la Política y el Derecho.

Consolidar la democracia exige una revisión permanente de sus instituciones jurídicas, para adaptarlas a una realidad social y política sometida a cambios y desarrollos constantes.

En materia política, nuestro país dio un paso importante hacia el perfeccionamiento de sus instituciones democráticas. La reforma electoral en la actualidad, comenzó a gestarse a partir del reclamo de la sociedad civil y cobro forma con la ayuda de todos los partidos políticos nacionales.

Más transparencia y credibilidad en los procesos electorales, más eficacia y efectividad del voto

ciudadano fueron las demandas que llevaron a realizar dicha reforma; era la sociedad misma la que llamaba al cambio.

Dichos reclamos, producto concreto de la evolución del pueblo mexicano han sido correspondidos por iniciativas gubernamentales de diversa índole, orientadas a propiciar una mayor participación popular en los procesos electorales y a dar respuesta a las demandas de nuevas fuerzas políticas incorporadas progresivamente al espectro ideológico de la nación.

De éstas iniciativas, algunas se han concretado en reformas constitucionales y legales que han permitido ampliar derechos políticos a la ciudadanía, mejorar paulatinamente la organización de las elecciones fortalecer el sistema de partidos y actualizar las instituciones representativas.

La creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), así como la reforma al Código Penal del D.F. en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; fueron sólo algunas de las respuestas dadas por el gobierno a la sociedad.

La Reforma Electoral, no nada más tiene alcance en el Derecho Político, sino también en el Derecho Penal.

La penalización de las conductas delictivas, que afectan y obstaculizan los procesos electorales, y su codificación en el Código Penal ayudan a que las posiciones políticas no desborden los límites constitucionales que nos hemos dado los mexicanos.

El objeto de ésta tesis de licenciatura, es el de dar a conocer a los interesados en el tema, una idea general de lo que son los delitos electorales.

Los delitos electorales son nuevos en nuestra legislación penal, y vienen a llenar un vacío en esta materia; para su estudio y mejor comprensión, debemos recurrir a dos ramas del Derecho: el Derecho Penal y el Derecho Electoral, ambas se conjugan de manera magistral ya que sin Derecho Penal sería imposible concebir lo que es delito, y por otro lado, sin el Derecho Electoral, no comprenderíamos la importancia que tienen las elecciones, ni el papel de la democracia en el contexto de la actividad política del país.

La conjugación de ambas ramas del Derecho, da nacimiento a lo que algunos autores han considerado como una nueva disciplina jurídica, el Derecho Penal Electoral.

Las reformas al Código Penal de 1990, las causas que la originaron y su codificación, ayudará a tener una idea de la importancia de éstos tipos penales.

Realizar un estudio desde un punto de vista objetivo y hacer una crítica a cada uno de los tipos penales establecidos en el Código, es la finalidad de éste trabajo. La crítica es, por supuesto alejada de toda pasión partidista, será rigurosamente académica, se hace esta aclaración ya que el tema se presta a caer en ello.

La falta abundante de una bibliografía en este tema (delitos electorales), nos obliga a que de manera modesta aportemos algo a esa bibliografía tan escasa, y que tanto nos hace falta.

**CAPITULO I.**  
**ANTECEDENTES HISTORICOS.**

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS.

Desde que el hombre apareció en la faz de la tierra y tuvo la necesidad de agruparse con otros de su misma especie para poder sobrevivir, comenzó a gestarse la primera forma de organización política.

Un grupo como forma de organización necesariamente trae como consecuencia el surgimiento de un líder o jefe que dirige al grupo, este jefe era elegido en virtud de sus cualidades, ya sea físicas (fuerza) o intelectuales.

Conforme fue evolucionando el hombre, la forma de elegir al "jefe" se fue haciendo cada vez más un acto importante para la comunidad; la forma de elegirlo se fue perfeccionando a través del tiempo hasta llegar a los complicados procesos electorales que conocemos.

Desde el momento mismo en que las formas democráticas permiten a los ciudadanos intervenir y participar en la organización política de los pueblos a través del ejercicio del voto, aparecen también las conductas punibles en materia electoral, que restan sinceridad al sufragio y hacen que éste se vea empañado por la mancha de la duda y la ilegitimidad.

#### 1.- Grecia.

Los ataques antijurídicos de la delincuencia electoral, se han venido repitiendo con más o menos idénticas formas, desde las primitivas democracias hasta los modernos Estados demo-liberales.

En la época de la democracia Helena, en Grecia merecía pena de muerte el ciudadano que votaba

dos veces; la misma pena se aplicaba al que lo vendía o compraba.<sup>1</sup>

...

## 2.- Roma.

En el Derecho Romano, se distinguieron dos clases de delitos: los privados -DELICTA- y los públicos -CRIMINA-.

Para efectos de éste trabajo nos ocuparemos de los delitos públicos.

La esfera de los delitos públicos fue muy restringida en la antigüedad y comprendía los que afectaban la seguridad de la ciudad, tal como la "PERDUELLIO" o alta traición que atentaba contra la seguridad del Estado.<sup>2</sup>

En general, los delitos públicos eran los que atentaban contra el orden público, la organización política-administrativa o la seguridad del Estado.

La persecución de éstos delitos se ejercía según reglas propias, delante de tribunales especiales - como las QUAESTIONES PERPETUAE- tribunales permanentes u otros órganos como el senado, cualquier ciudadano podía hacer la acusación, aunque en la práctica sólo los personajes de importancia la hacían

Sila en el cuadro de sus reformas constitucionales, reorganizó y aumentó los tribunales permanentes, que ya existían a finales del siglo II y que probablemente fueron creados por la LEX SEMPRONIA.

---

(1) Análisis y Actualidad Jurídica EL ILICITO ELECTORAL. Luis Fernando Doblado. pág. 23. Enero 1991 Año 1 Núm 2.

(2) Digesto 48.4 y 11.

Desde ese momento existieron ya tribunales para delitos de alta traición y de desobediencia a los órganos estatales, que se llamaban QUESTIO MAIESTATIS, y para la corrupción electoral, que se llamaban QUAESTIO AMBITUS.

La pena para los delitos públicos, solía ser la pena de muerte -supplicium- y la multa -damnum-, que no beneficiaba a los particulares que hubiesen sido víctimas del crimen.<sup>3</sup>

Para concluir el estudio de Roma, analizaremos diferentes aspectos políticos relativos a nuestra materia, empezando por observar la situación política que privaba en el siglo tercero. Jiménez Morales señala que existía "una oligarquía gubernamental siempre más estrecha, un capitalismo poderoso y celoso, un proletariado urbano holgazán y maduro para todas las decadencias, tal es el régimen político que reemplaza la armonía constitucional de fines del siglo tercero.

La oligarquía Romana, logrará mantenerse, pero al precio de una impotencia mayor, no es posible fundar nada sólido sobre la coalición y la concertación. A través de una sucesión de crisis, el Estado Romano marcha definitivamente hacia la parálisis integral.<sup>4</sup>

El gran principio del Derecho Electoral romano -la soberanía del pueblo presente en sus comicios- no corresponde ya a ninguna realidad. Las elecciones se hacen mediante el soborno y la fuerza. El papel del dinero en las elecciones de los años 54 y 53 es enorme. Los candidatos no se molestan ya en ganarse a los electores, y los compran abiertamente. En las elecciones del año 54 la corrupción excede todo lo visto hasta entonces.

---

[3] Bravo Valdez, Beatriz. 2do. CURSO DE DERECHO ROMANO. Edit. Pax. México, 1989. pp. 212.  
Wolfgang, Kunkel. HISTORIA DEL DERECHO ROMANO. Edit. Ariel. España, 1989. pp. 74.

[4] Jiménez Morales, Guillermo. LA LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA. México 1956. U.N.A.M.

Otro ejemplo de la corrupción electoral que se dio en Roma fue en el año 60 a.de J.C., cuando Julio César aspiraba a ser cónsul. "La campaña electoral fue reñida, y costosísima. Corrió el oro por las calles de Roma, de las arcas de quienes apoyaban a los candidatos a las bolsas de los encargados de comprar votos, y de las manos de los que habían vendido sus sufragios a los mostradores de los prostíbulos donde como nunca antes se anunciaba vino gratis y ASSELLAE jamás vistas de jóvenes, de bonitas y ardorosas"

"Siempre es interesante saber a donde va a dar el mucho dinero que, no sólo en aquella Roma pervertida, sino en nuestras honestas democracias se gasta en tiempos de elecciones. El dinero de Craso y el prestigio de Pompeyo lograron, unidos sacar triunfante la candidatura de César".<sup>5</sup>

Vemos como la lucha por el poder político siempre ha sido cruel, no importa el precio que se pague ni las consecuencias, lo importante es obtener el triunfo.

Roma no fue la excepción, mucho oro se gastó, muchos regalos llenaron las arcas de los emperadores, las alianzas en ocasiones sólo eran temporales e interesadas.

El dinero gastado era del pueblo, el despilfarro, la demagogia y, sobre todo la falta de respeto a la voluntad popular, llevaron a Roma a la corrupción electoral, su crisis estaba cerca, una crisis de la que ya no se levantaría jamás, y que terminaría debilitando su imperio, hasta hacerlo desaparecer.

La derrota, es pues, el precio que pagan aquellos que no respetan la decisión del pueblo, se olvidan que son ellos quienes los eligen y son ellos quienes los quitan del poder. Esperemos que Roma sirva de ejemplo a los gobiernos de todo el mundo y que la misma historia no se repita de nuevo.

---

(5) ANALISIS Y ACTUALIDAD JURIDICA. "Las elecciones en Roma". pág 21.

### 3.- Edad Media.

Entre el derrumbamiento en el siglo V de la mitad occidental del imperio Romano y los dos fracasados ataques a Bizancio por parte de los musulmanes, en 674-680 y 717-718, el mundo contempló la aparición de la etapa histórica más importante: LA EDAD MEDIA o época feudal.

El imperio de las ideas feudales constituyó un obstáculo para los avances del progreso político, no obstante, las instituciones modernas le deben algunos elementos importantes de su organización, y no hay que olvidar tampoco el proceso de la transformación del Estado Nacional mediante la concentración de los territorios feudales y centralización de la autoridad política.<sup>6</sup>

Es, en ésta etapa histórica, en donde el poder soberano sobre las personas y la propiedad se concentra en manos del clero y los señores feudales; es decir, que un grupo muy reducido tenía todos los derechos y la masa de los habitantes cargaba con todos los deberes.

El pueblo quedaba al margen de las decisiones políticas importantes, las ideas políticas se fundamentaban principalmente en la teoría del Derecho Divino de los Reyes; la cual alcanza las siguientes proposiciones:

- 1.- La monarquía es una ordenación de carácter divino.
- 2.- El derecho hereditario es irrevocable, la sucesión monárquica está reglamentada por la ley de la primogenitura, mientras el heredero viva, él será el rey por Derecho hereditario.

---

(6) Serra Rojas, Andrés. TEORIA DEL ESTADO. Edit: PORRUA. México 1990. pág 720.

3.- Los reyes son responsables sólo ante Dios. La monarquía es absoluta, ya que el poder radica por entero en el rey rechazando toda limitación legal.

4 - La no resistencia y la obediencia pasiva son prescripciones divinas, en cualquier circunstancia, la resistencia al rey es un pecado y acarrea la condenación eterna.

Las formas democráticas para elegir a los reyes son nulas, no existen. El poder sólo se transmite por la sangre y la herencia, avalada por el clero y su Derecho Divino. La guerra y la conquista eran otras formas de llegar al poder.

Así pues, consideramos que, debido a la forma en que se transmitía el poder en ésta etapa histórica no hubo posibilidad de que se cometieran delitos políticos, dadas las características de la monarquía, que no permitió que se desarrollaran formas democráticas para acceder al poder, la autoridad eran el rey y el clero, ambos ejercían el poder a discreción dándose una desproporción entre éstos y el pueblo.

El desarrollo de la democracia es, oscuro y nulo, dándose un atraso en todas las formas de manifestación del hombre, llegándose a denominar a ésta etapa histórica como la época del OBSCURANTISMO.

Con el tiempo, aparece en el Derecho Universal, el "broglio", que se refirió al fraude electoral y a la compra de votos.

\*Así se llega al Derecho francés de la Revolución, que en el Código Brumario IV, en sus arts. 616

---

(7) EL DERECHO DIVINO DE LOS REYES. Figgis. pp 16. Citado por Jiménez Morales, Guillermo. Ob. Cit. pág 36, 37.

y 617. previó penas severas para los actos de violencia contra la libertad de sufragio, aunque no se refirió al fraude electoral que daña la legalidad y sinceridad del voto

El Código penal francés de 1810 refirió tres formas específicas de suplantar la voluntad popular la violencia misma o coerción, la corrupción y el fraude electoral

Encontramos el tutelaje de tres bienes, en ésta regulación jurídica, fundamentales al Derecho Electoral: la libertad de sufragio, que se conculca con el uso de la fuerza; la honestidad del proceso electoral, que se afecta con la corrupción, y la sinceridad del sufragio universal, que es dañada por el fraude electoral.<sup>8</sup>

#### 4.- España.

En España, la primera ley penal especial que castigó los delitos electorales se promulgó el 22 de junio de 1864

Pero esta ley, no surge repentinamente, sino que hacía más de diez años, se venía discutiendo en el Congreso sin éxito, la conveniencia, la necesidad y hasta la urgencia de una ley penal que castigase los desafueros y abusos en las elecciones.

Ya el 3 de diciembre de 1849 presentó Olozaga una proposición de ley para que sancionasen penalmente las faltas y los abusos contra la ley electoral entonces vigente. Pero dicha proposición quedó pendiente de dictamen en las legislaturas de 1849 y en la de 1851, fecha ésta en la que se reprodujo la petición hecha por el Diputado Domenech y no con mejor fortuna

---

(8) González de la Vega, René. DERECHO PENAL ELECTORAL. Edit: PORRUA. México 1991. pag 231.

Poco después presentó otro proyecto de ley de delitos Electorales don manuel Beltrán de Lis. entonces ministro de Gobernación, siguiendo la misma suerte.

En 1858, el señor González de la Vaga insistió en la petición a las cortes sobre la solicitud formulada por Olózaga en 1849, casi diez años antes, a lo largo de los cuales no sólo se había seguido, sino que, se había agravado el clima de corrupción y de delincuencia electoral

Se vuelve al tema el 17 de febrero de 1859, y pese a que ya han pasado más de diez años desde la primera petición, nada consiguen Olózaga, Sagasta y Muñoz.

La Ley de delitos electorales en 1864 viene a poner un freno y a luchar contra la corrupción electoral.

"La aparición de la Ley de delitos electorales en 1864 no significa que anteriormente no existieran y fueran ya problema grave las corrupciones, en materia electoral. El principio de legalidad hacía que sólo pudieran penarse aquellas conductas electorales que tenían encaje en el Código Penal, quedando el resto de las corrupciones, vicios y abusos sin castigo posible, precisamente porque no existía una ley que definiera tan antisociales comportamientos como delitos".<sup>9</sup>

Esta Ley clasifica en dos grandes grupos los delitos electorales:

a) los que cometen los funcionarios. y

b) los cometidos por los particulares.

---

[9] Mestre, Esteban. LOS DELITOS ELECTORALES EN ESPAÑA. Edit: NACIONAL. España Madrid. 1976. pág 188.

**a) DELITOS ELECTORALES COMETIDOS POR FUNCIONARIO PUBLICO.**

**Art. 6.**

Toda falsedad en documento público, con el fin de dar o quitar el derecho electoral indebidamente, comprendía además toda inclusión indebida en las listas electorales.

**Art. 7.**

Toda coacción tendente (sic) a obligar a un elector a dar su voto a impedir que lo diera de alguno de los siguientes modos:

- a) haciéndole salir de su domicilio o permanecer fuera de él en días de elecciones.
- b) Conduciendo por medio de agentes de autoridad a los electores para que emitan sus votos.
- c) Recomendando con promesas o amenazas a sujetos determinados, designándolos como los únicos que deben ser elegidos .

**EL ART. 8 establecía:**

Por alterar la hora de comienzo o final de las elecciones, impedir que los electores ejercieran sus derechos o por no designar secretario conforme a la ley, cometen delito las representantes de la mesa

Por coacciones consistentes en abrir expedientes gubernativos de atrasos de cuentas, propios, montes o cualquier otro ramo de la administración, comete el delito el funcionario así como cualquier otra autoridad que obligue a sus dependientes o recomiende el voto a favor de cualquier candidato.

Por falta de proclamación del candidato electo, o por proclamar indebidamente a otro, la ley castiga a las autoridades.

Por suspensión ilegítima de alcaldes, concejales o secretarios con el fin de manipular la proclamación de candidatos, comete delito el gobernador cuando así hiciere, o cuando no tramiten éstos los expedientes de reclamación, impugnando listas electorales o que no ejecuten las sentencias de los tribunales.

**Art. 10.**

Por inexactitud en la confección de listas electorales dando lugar a inclusiones o exclusiones indebidas.

**b) DELITOS COMETIDOS POR PARTICULARES.**

**Art. 11.**

Por falsedad en la declaración de bienes con el fin de tener derecho al voto, se castiga a quien firme sin verdad, tener negocios, industria o comercio o poseer propiedades o ejercer profesión, con el fin de ser incluido indebidamente en las listas electorales. Y a quien le ayudare.

A quien vote dos veces en una elección, tome el nombre de otro para votar o se prevalga para ello teniendo el mismo nombre, y votase más de una vez.

A quien mienta al decir su edad con el fin de ser nombrado secretario escrutador.

**Art. 12.**

A quien coartare la libertad de los electores, con dictorios, amenazas, cercerradas.

A quien intimide valiéndose de persona reputada como criminal solicitándole a su través el voto.

**Art. 13.**

A quien soborne a los electores y al elector que acepto el soborno.

La penalidad de éstos delitos es la siguiente:

El delito cometido en el art.6, será castigado con la pena de prisión menor, multa de 100 a 1 000 duros, inhabilitación temporal para el ejercicio del derecho electoral y perpetua especial para el cargo respectivo.

El art.7, pena de arresto mayor, inhabilitación perpetua especial para el cargo respectivo y multa de 20 a 200 duros.

Los delitos cometidos dentro de lo que establece el art.8, serán penados de la siguiente manera: pena de arresto mayor suspensión y multa de 10 a 100 duros.

La pena para las conductas encuadradas dentro del art.10, es de 10 a 100 duros de multa.

Para el art.11, es pena de arresto mayor, suspensión del Derecho electoral y multa de 10 a 100 duros.

Para el art.12, la pena consiste en: arresto mayor a prisión correccional, inhabilitación temporal y multa de 10 a 100 duros.

Para el art.13, y las conductas encuadradas en él, prisión y multa de 100 a 1000 duros.

Estas son algunas de las conductas más frecuentes que se dan en las elecciones y que la ley de 1864, califica de delictuosas.

Es importante señalar que hemos tomado como ejemplo esta Ley, en virtud de que fue la primera que se publicó en España y por lo tanto de ésta se derivaron las demás legislaciones en materia de Delitos Electorales. Algunas figuras delictivas han ido desapareciendo en virtud de que caen en desuso o que simplemente no son reguladas por las nuevas leyes o Códigos, por ejemplo el tipo descrito en el art.11 de ésta Ley que establecía: "El que haga uso de supuestos contratos de participación en ramos de industria y de comercio o que suponga poseer una propiedad o ejercer una industria o profesión para ser incluido en las listas electorales, y el que de cualquier manera coadyuve con él a sabiendas para estos fines".<sup>10</sup>

Esta figura ha desaparecido, en virtud de que ya no se necesita para ser inscrito en el padrón electoral cumplir con esos requisitos; actualmente por el hecho de ser ciudadano se puede votar y ser inscrito en la lista de electores.

Después de la Ley de 1864, se promulgaron las siguientes leyes en donde se regularon los delitos electorales:

#### LEY ELECTORAL DECRETADA Y SANCIONADA POR LAS CORTES CONSTITUYENTES.

(23 de junio de 1870).

Esta Ley regulaba los delitos electorales en el título III, denominado de la sanción penal, el cual contenía cinco capítulos; el primer capítulo se denominaba de las falsedades, el segundo de las coacciones, el tercero de las faltas en el cumplimiento de sus deberes por los funcionarios de todas clases que intervienen en las elecciones y sus actos preparatorios, el cuarto capítulo se denominó de las arbitrariedades, abusos y desórdenes cometidos con motivo de las elecciones, y por último el capítulo quinto, que se denominó: disposiciones comunes a éste título.

---

(10) Ley de Delitos Electorales 22 de junio de 1864. Art.11.

LEY ELECTORAL DE SUFRAGIO RESTRINGIDO. (28 de diciembre de 1878)

Esta Ley electoral, en su título sexto denominado: "De la sanción penal", se refería a los delitos electorales.

Se conformaba de tres capítulos: capítulo primero, de las falsedades; el capítulo segundo, de las coacciones; y el capítulo tercero, de las infracciones de la Ley electoral.

LEY ELECTORAL DE SUFRAGIO UNIVERSAL PARA DIPUTADOS A CORTES. (26 de junio de 1890).

Esta Ley regulaba los delitos electorales en el título sexto denominado: "De la sanción penal", y se componía de tres capítulos que son los siguientes: Capítulo primero, de los delitos; capítulo segundo, de las infracciones; y capítulo tercero, disposiciones generales.<sup>11</sup>

LEY ELECTORAL DE SUFRAGIO UNIVERSAL Y VOTO LIMITADO PARA DIPUTADOS A CORTES Y CONCEJALES. (9 de agosto de 1907).

Esta Ley regula los delitos electorales en el título octavo, compuesto por tres capítulos. El capítulo primero: De los delitos, el capítulo segundo De las infracciones, y el capítulo tercero Disposiciones generales.

5.- México.

Los antecedentes de delitos electorales en la legislación electoral mexicana, datan desde la

---

(11) Mestre, Esteban. Op.Cit. pág 258-265.

## Constitución de Apatzingán.

El formidable documento de Morales, nos brinda la primera norma de Derecho Penal Electoral, en su art.10 en donde se establece:

"si el atentado contra la soberanía del pueblo se cometiere por algún individuo, corporación o ciudad, se castigará por la autoridad pública como delito de lesa nación".

El 12 de julio de 1830, fueron expedidas bajo la presidencia de Guadalupe Victoria, las REGLAS PARA LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS Y DE AYUNTAMIENTOS DEL DISTRITO Y TERRITORIOS DE LA REPUBLICA MEXICANA, al regularse el procedimiento de las elecciones primarias, estas reglas, en sus arts 46 y 47, previenen gérmenes fundamentales del Derecho Penal Electoral, al establecer que "El que diere o recibiere cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona, será penado de voz activa y pasiva por aquella vez, se le impondrá una multa desde 6 hasta 100 pesos y no teniendo con qué pagaría sufrirá prisión desde uno hasta 3 meses y se publicará todo por medio de algún periódico de la ciudad federal".

El segundo de los preceptos mencionados, establece: "Para la imposición de éstas penas, bastará la declaración de hecho que haga la mayoría de los individuos presentes de la junta con tal que éstas no bajen de once."<sup>12</sup>

En los Códigos electorales bajo el rubro de PREVENIONES GENERALES, se establecieron algunas penas, ejemplo de ello son las leyes electorales de 1838, 1841, 1855 y 1857.

La ley de 1836, en sus arts. 47, 48, 49 y 50 establece lo siguiente:

---

[12] González de la Vega, Rene. DERECHO PENAL ELECTORAL. Edit: Porrúa. México 1991. pág 33, 38.

ART.47.- "A los individuos que se negasen a servir dichos cargos (se refiere a los cargos de comisionado Presidente y Secretarios de las juntas electorales), se les aplicará una multa de seis hasta cien pesos..."

ART.48.- "Los individuos convencidos en la junta electoral de presentar boleta falsificada o que se halla dado a otro individuo, o haberse empadronado, o presentarse a votar en otra manzana o sección que no sea la de su vecindad, o de haber alterado la regulación justa de los votos, serán arrestados inmediatamente y puestos a disposición del juez competente, para que se les justifique y castigue como falsarios."

ART.49.- "En estas juntas ningún ciudadano, aunque sea militar, se presentará con armas de ninguna clase, y el que las llevara, será arrestado y puesto a disposición de juez competente, para que le imponga una multa de seis hasta cien pesos, según sus facultades, y si no tuviese con que pagarla, sufrirá prisión desde ocho hasta un mes, a más de la pena que merezca conforme a las leyes o disposiciones de policía sobre armas".

ART.50.- "El que diese o recibiere cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona, calificada que sea la verdad de la denuncia o acusación por la Junta Electoral, será privado de voz activa y pasiva por aquella vez. Los fundamentos de la resolución constarán en la acta, y con ellos se dará cuenta al juez de primera instancia para que, tomando conocimiento, imponga una multa de seis hasta cien pesos, y no teniendo el culpado con que pagarla, sufrirá prisión desde uno hasta tres meses publicándose todo por algún periódico del Departamento".

La Ley de 1841, en el artículo 66, establece:

ART.66.- "Las mismas juntas conocerán de las acusaciones que se hiciesen contra algunos individuos, por haber usado de violencia, cohecho o soborno, para que la elección recaiga en determinadas personas, o

de cualquiera crimen, cuyo objeto sea quebrantar la presente ley. La pena que podrá imponerse es la de privación del derecho de votar o ser votado."

La Ley de 1855, en el capítulo denominado PREVENCIÓNES GENERALES, en el art.65 establecía lo mismo que el precepto anterior.

La Ley de 1865 en el art.80, establecía:

ART.80.- "Cualquier acto de violencia o amenaza que se ejerciera contra los representantes que designen los partidos políticos para presenciar las elecciones definitivas, será castigado con las penas que señalan los artículos 961 y el segundo párrafo del art. 964 del Código Penal del Distrito Federal".

Existieron otras leyes que al final señalaban la pena que debía aplicarse a los infractores de la misma, como las de 1911, 1916 y 1917.

La Ley de 19 de diciembre de 1911 establecía en el art.5 lo siguiente:

"...los ciudadanos a quienes corresponda integrar la junta y que dejaren de hacerlo, sin impedimento legítimo, serán castigados con multa de veinte a doscientos pesos que les impondrá el respectivo Ayuntamiento. Igual pena se impondrá al recaudador que haga figurar o suprima indebidamente de la lista a un contribuyente. Si la alteración se hiciera dolosamente, se destituirá al recaudador del cargo, quedando inhabilitado, por diez años, para cualquiera otro empleo o función pública".

La Ley electoral del 20 de septiembre de 1916, establece en el capítulo VI, arts. 56 y 57 lo siguiente:

**ART.56.- "Las multas de que habla esta Ley serán cubiertas en papel infalsificable"**

**ART.57.- "Las infracciones que en esta Ley no tuvieren señalada pena especial y que tampoco la tuvieren en el Código Penal, serán castigadas con seis meses de reclusión y multa de doscientos a mil pesos o con ambas penas según la gravedad del hecho".**

**La Ley electoral del 6 de febrero de 1917, en el capítulo VIII, art,76 establecía lo siguiente:**

**ART.76.- "La infracción de las disposiciones de esta Ley electoral que no tuviese en ella señalada pena especial y tampoco la tuviese en el Código Penal del Distrito Federal, será castigada con la pena de seis meses a dos años de reclusión o multa de doscientos a mil pesos, o con ambas penas, según la gravedad del hecho."**

**La Ley PARA LA ELECCION DE LOS PODERES FEDERALES DE 1918, además de señalar al final de la norma jurídica la pena que implicaba su infracción, estableció al mismo tiempo un capítulo especial de "DISPOSICIONES PENALES" que establecía lo siguiente:**

**ART.109.- "Las infracciones de esta Ley que no estén penadas por alguna disposición especial de la misma, se sujetarán a lo preceptuado en este capítulo, y en su defecto a las disposiciones del capítulo I, título X, libro III, del Código Penal del Distrito Federal".**

**ART.110.- "El que estando legalmente obligado no ejecute en el tiempo y de la manera prescrita por la Ley, las operaciones para la revisión de la lista electoral, la confección y publicación de las listas y las notificaciones a ellas relativas, será castigado con una multa de cincuenta a quinientos pesos y reclusión de uno a tres meses; pero si el hecho fuere cometido con dolo, la reclusión será de tres meses a un año y la multa de cien a mil pesos".**

ART.111.- "El que sin cumplir con los requisitos prescritos por la Ley inscriba o borra de las listas a un elector, será castigado con una multa de veinte a doscientos pesos y reclusión de quince días a dos meses; si el hecho hubiere sido cometido dolosamente se impondrá al responsable hasta tres meses de reclusión y una multa hasta de mil pesos, más la pena de suspensión de sus derechos políticos de dos a cinco años".

ART.112.- "Cualquiera que forme una lista electoral en todo o en parte falsa, altere una lista verdadera u oculte, substraiga o altere documentos electorales, sufrirá hasta tres años de reclusión y una multa de quinientos a dos mil pesos con suspensión de sus derechos políticos de tres a nueve años".

ART.113.- "El que por medios fraudulentos obtenga indebidamente para sí mismo o para otro una inscripción en las listas electorales o que se borre a uno o varios electores, será castigado con una multa de quinientos pesos y seis meses de reclusión, imponiéndose, además, la pena de suspensión de sus derechos políticos de dos a cinco años".

ART.114.- "La simple omisión de una inscripción o de una suspensión en las listas, entraña para aquél que tenga la responsabilidad legal, una multa de veinte a doscientos pesos; y si ha habido intención fraudulenta, la pena será reclusión hasta por tres meses, multa de doscientos a mil pesos y suspensión de sus derechos políticos de tres a seis años".

ART.115.- "Los funcionarios públicos, cualquiera que sea su categoría, los empleados, los agentes o encargados de una administración pública y los militares en servicio activo que abusando de sus funciones, sea directamente, sea por instrucciones dadas a personas colocadas bajo su dependencia jerárquica, intenten obtener los sufragios de los electores en favor o en contra de una candidatura determinada o por impulsar a los electores a la abstención, serán castigados con una multa de doscientos a dos mil pesos y reclusión de tres meses a un año, según la gravedad de las circunstancias; quedando destituidos del

empleo, cargo o comisión que desempeñen, inhabilitados para ejercer otro por el término de cinco años y suspendidos en el ejercicio de sus derechos políticos por el mismo tiempo”.

Las mismas penas salvo la destitución, se aplicará a los ministros de un culto que intenten obtener los votos de los electores en favor o en perjuicio de determinadas candidaturas o impulsarlos a la abstención, sea por alocuciones, por discursos pronunciados en los edificios destinados al culto, o en reuniones de carácter religioso, sea por promesas o amenazas de orden espiritual, o por instrucciones dadas a sus subordinados jerárquicos”.

ART.116.- “Los que por su posición social o económica como hacendados, industriales, comerciantes, tengan bajo su dependencia a electores, a quienes pretendan obligar u obligaren a votar en determinado sentido, serán castigados con multa de cien a mil pesos y reclusión hasta por seis meses y suspensión de sus derechos políticos por el término de cinco años”.

ART.117.- “Toda persona que formando parte de una oficina electoral, admita concientemente a votar a quien no tiene derecho a hacerlo y rehuse admitir a quien lo tiene, será castigada con seis meses de reclusión y multa hasta de mil pesos. En este caso la pena de suspensión de derechos políticos será por el término de cinco años”.

ART.118.- “El que por actos u omisiones contrarios a la ley y formando parte de la oficina electoral, haga fraudulentamente imposible el cumplimiento de las operaciones electorales, o cause la nulidad de la elección, o cambie el resultado de ella, o deje de concurrir fraudulentamente en lugar y día designados, o se separe de sus funciones antes de que éstas hubiesen terminado, o se abstonga fraudulentamente sea de proclamar el resultado del escrutinio, sea de remitir los paquetes electorales y demás documentos a la autoridad competente, será castigado con la pena de uno a dos años de reclusión, multa de dos mil pesos y suspensión de sus derechos políticos por el término de diez años”.

ART.119.- "Los que sin causa justificada dejen de votar serán castigados con la suspensión de sus derechos políticos por el término de un año. En caso de reincidencia cometida en el plazo de cinco años, además de la suspensión, se impondrá una multa de cincuenta pesos. Si la reincidencia se repite en el término de diez años, se impondrá al responsable una multa de veinte a quinientos pesos y suspensión de sus derechos políticos por el término de cinco años.

En igualdad de circunstancias, se impondrán las mismas penas a los que no concurran a inscribirse en las listas electorales en los términos que prescribe la presente ley".

ART.122.- "Toda autoridad que pretextando delitos o faltas que no se han cometido y por favorecer intereses políticos, redujese a prisión a los propagandistas, candidatos o representantes de un partido o candidato independiente o sus representantes, será castigada con multa de cincuenta a mil pesos y reclusión de un mes a un año.

Todo ciudadano que presentare una acusación falsa de partido o candidato independiente o sus representantes. Con objeto de que éste sea reducido a prisión por favorecer intereses políticos, será castigado con multa de veinte a quinientos pesos y reclusión de uno a seis meses, según la gravedad del caso, salvo que el Código Penal señale una pena mayor".

ART.123.- "Será castigada con un año de prisión y multa de cien a quinientos pesos, además de la destitución del cargo y suspensión del voto activo y pasivo durante cinco años, toda autoridad civil o militar que de cualquier manera impida la reunión de una asamblea, de una manifestación pública o de cualquier otro acto de propaganda electoral".<sup>13</sup>

---

(13) García Orozco, Antonio. LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA. 1812 - 1988. Comisión Federal Electoral.

La ley Electoral Federal de 1946 extrajo, del corpus de dicho ordenamiento, todo lo relativo a delitos y penas electorales y lo agrupó en un sólo capítulo, como el sistema clásico, al que denominó "DE LAS SANCIONES"; al igual que lo harían todas las leyes subsiguientes de 1951, 1973, 1977 así como el código electoral de 1987.

En lo que respecta al código de 1990, el informe de las comisiones dictaminadoras del proyecto señalan que "se coincidió en que las conductas electorales constitutivas de delitos deberían quedar tipificadas en el Código Penal y no en el Electoral. Sin embargo, hubo discrepancias sobre el número y el carácter cerrado o abierto de las figuras delictivas".

En todo caso, se aprobó por consenso que los delitos electorales fueran incluidos en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal, para lo cual se adicionó el título Vigésimo cuarto denominado "DELITOS ELECTORALES Y EN MATERIA DE REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS", integrado por un sólo capítulo, compuesto de diez artículos, que corren del 401 al 410.

Así, en el caso de México, el título vigésimo cuarto del Código Penal del D.F. en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal, establece los delitos que pueden cometer ciudadanos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, servidores públicos, diputados y senadores, así como las penas que en cada caso se pueden imponer.

Por la comisión de cualquiera de los delitos electorales previstos, además de la pena pecuniaria y de la privación de la libertad establecida para cada uno de ellos, se podrá imponer la suspensión de derechos políticos de uno a cinco años, lo que implica, entre otros aspectos relevantes, que no se pueda votar ni ser votado durante el tiempo de la sanción.

Los delitos pueden ser cometidos por:

- a) Los ciudadanos
- b) Los ministros de cultos religiosos
- c) Los funcionarios:   - partidistas  
                              - electorales
- d) Los servidores públicos
- e) Los diputados y senadores.

Por último, tenemos los delitos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos.

De esta manera, los delitos electorales se tipifican en el Código Penal, separándolos de la ley electoral dando así un paso importante, ya que de esta manera, se garantiza el libre ejercicio del sufragio, el secreto del voto, el buen uso de la documentación oficial relativa, la autenticidad y legalidad de los procedimientos electorales, así como la veracidad de los resultados de las elecciones.

Como podemos ver, la creación de los delitos electorales como un medio de asegurar la limpieza de las elecciones, ha sido de trascendental importancia en la actividad política de los pueblos.

Desde los griegos hasta nuestros días, los gobiernos se han preocupado por aplicar sanciones para los que perturben de alguna manera el derecho de elegir a los representantes populares.

Primero, en Grecia, se aplicó la pena de muerte. En Roma, además de aplicarse la pena de muerte, se aplicó la multa, estableciéndose los primeros tribunales para castigar la delincuencia electoral.

La Edad Media, fue una época oscura en todos los aspectos, no se desarrollaron delitos

electorales, en virtud de la forma en que se transmitía el poder.

Es hasta el siglo XVIII, cuando aparece en el Derecho Universal la figura del BROGLIO, que se refirió al fraude electoral y a la compra de votos.

En Francia, aparecen en el Código Penal de 1810, tres formas de afectar la voluntad popular: la violencia, la corrupción y el fraude electoral.

En ocasiones fue muy difícil que se tomara en cuenta la opinión de aquellos que proponían el castigo a los delincuentes electorales; ejemplo de ello es España, en donde algunos Diputados y Ministros tuvieron que luchar varios años para lograr que en 1864 se promulgara la primera Ley de delitos electorales.

En nuestro país, por primera vez se establecieron los delitos electorales en la Constitución de Apatzingán, que en su art.10 castigaba el delito de Josa nación.

Las demás leyes electorales regularon en capítulos especiales sanciones contra los infractores de ellas, en donde se aplicaban penas que iban desde la privación de la libertad, la multa y hasta la pérdida de derechos políticos.

La legislación fue evolucionando y cambiando, según el régimen político y las características de cada gobierno, hasta llegar a 1990, en donde por primera vez se tipifican los delitos electorales en un Código Penal, dándose así el primer paso a la codificación de estas conductas, y de esta manera nacer el "nuevo Derecho Penal Electoral", que trata de garantizar la realización de elecciones limpias transparentes, en donde los que trasgreden la ley, son merecedores de una pena, y de esta manera evitar conflictos que dañen la estabilidad política y social de la nación y, a la vez proteger la democracia, valor

**supremo de todo gobierno que se precie de ser democrático y, de la cual el pueblo es el titular.**

**CAPITULO II.**  
**LOS DELITOS EN GENERAL.**

Una vez que hemos visto como ha evolucionado el delito electoral, pasamos a continuación a establecer lo que se entiende por delito.

Es importante entender lo que significa el delito, cuales son sus elementos y cómo se relacionan entre sí, para tener una idea más clara de lo que es el delito electoral.

A continuación, daremos una definición del delito, así como una breve explicación de sus elementos.

#### 1.- Definición del delito.

Encontrar una definición del delito no es una tarea fácil, ya que constituye uno de los problemas centrales del Derecho Penal.

A pesar de todos los esfuerzos que se han hecho para lograr un concepto general, dogmático, válido en todo tiempo y lugar; ello ha sido imposible, porque "La ineficacia de tal empresa se comprende con la sola consideración de que el delito tiene sus raíces hundidas en las realidades sociales y humanas, que cambian según pueblos y épocas con la consiguiente mutación moral y jurídico-política".<sup>14</sup>

En el mismo sentido se expresa Cuello Calón cuando afirma que "...pues hallándose la noción del delito en íntima conexión con la vida social y jurídica de cada pueblo y cada siglo, aquella ha de seguir forzosamente los cambios de éstas, y por consiguiente es posible que lo pensado ayer como

---

(14) Raúl Carrancá y Trujillo, Raúl Carrancá y Rivas. DERECHO PENAL MEXICANO. PARTE GENERAL. México. Edit: PORRUA.

delito se considere como lícito y viceversa."<sup>15</sup>

Por ejemplo, el mismo parricidio fue disculpado en ciertos pueblos primitivos por razones de enfermedad o vejez; y aún ha llegado hasta época muy reciente la práctica de esta costumbre, según afirma Piug Peña, entre algunas tribus como la de los Neocalcedonios.

"La biblia, castigaba con la pena de muerte a quien trabajara el sábado." "En algunos pueblos de Oceanía se consideraba como crimen o delito de extrema gravedad, tocar simplemente, el cuerpo del jefe de la tribu".<sup>16</sup>

Sin embargo, no por ello se ha cesado en el intento por encontrar una definición y, a través del tiempo se han realizado un gran número de definiciones según el autor, la escuela, la corriente del pensamiento imperante en el momento; así tenemos por ejemplo, autores que lo definen desde el punto de vista sociológico, filosófico, legalista, vulgar, etimológico, etc.

También lo definen desde el punto de vista de las diferentes escuelas como la positivista, la escuela de Kiel, la escuela clásica, etc.

En primer lugar, nos encontramos ante una cuestión de carácter terminológico, pues bien sabido es que no siempre, a lo que conocemos como delito se le ha designado con el mismo nombre.

En el Derecho Romano, entre otras expresiones se emplearon las de "scelus", "fraus", "maleficium", "peccatum", y "crimen"; siendo las dos últimas las de mayor aceptación.

---

(15) Cuello Calón, Eugenio. DERECHO PENAL Tomo I, parte general; Vol.I. pág. 297.

(16) De P. Moreno, Antonio. CURSO DE DERECHO PENAL MEXICANO. EDIT: Porrúa. pág. 26.

El Derecho romano distinguió entre delitos públicos -crimina- que afectaban el orden social, se perseguían de oficio y se castigaban con penas públicas, y los delitos privados -delicta- perseguidos a iniciativa de la parte ofendida, castigados con una multa privada otorgada a favor de la víctima y que ésta podía reclamar a través de un juicio ordinario.

Los delitos privados fueron tipificados tanto por el derecho civil como por el derecho honorario.<sup>17</sup>

En el período de Justiniano, absorbido el Derecho Penal privado y la pena privada por el Derecho Penal público y la pena pública, cesa la antítesis anteriormente indicada y los términos "crimen" y "delictum", se unen con frecuencia en todo el Derecho penal de la Edad Media, asignándose al primero la significación del delito grave, mientras que el segundo se reserva para designar los delitos leves.

Esta concepción terminológica se consagra posteriormente llegando en la actualidad en algunos ordenamientos jurídico-penales, como sucede en Francia, donde se les denominan con la significación a que acabamos de referirnos, las palabras CRIMES EL DELITIS, añadiéndose la expresión CONTRAVENCIÓN para designar las transgresiones sancionadas con levisimas penas de policía (faltas), empleándose usualmente, como término genérico para designar las infracciones punibles de cualquier clase que sean, el de DELITO.

Al igual que en Francia, ha adquirido carta de naturaleza en Alemania la concepción tripartita ya aludida, si bien con la diferencia de que, en éste país, es el vocablo "crimen" el empleado como genérico.

---

(17) Morineau Iduarte, Martha. Iglesias González, Román. DERECHO ROMANO. México 1987. EDIT: HARLA. pág. 192.

Italia, parece haber logrado una mayor perfección técnica, ya que desde el Código Napolitano de 1819, se utiliza la palabra reato como término común de denominación tanto de los crímenes como de los delitos.

En nuestro Derecho, la palabra CRIMEN no ha sido aceptada por nuestra legislación penal, los Códigos penales promulgados hasta la fecha, emplean el término delito para designar tanto las infracciones penales graves como las menos graves o leves, mientras que las infracciones levísimas o contravencionales reciben la denominación de FALTAS ADMINISTRATIVAS, y se encuentran reguladas por reglamentos o leyes especiales.

Algunos autores, al dar su definición del delito, buscan concepciones abstractas o utópicas, como aquellos que al intentar dar una definición desde un punto de vista filosófico, comprendieron que no era posible, en cuanto que esta concepción se apoya en la idea de fijeza y universalidad, lo cual no se llega a dar.

Dentro de esta concepción, para unos el delito consiste en la violación de un deber (Cuello Calón), Rossi lo define como la infracción de un deber exigible, en daño de la sociedad o de los individuos; para otros, es la violación del Derecho, según Frank "es la violación de un Derecho fundado sobre la ley moral".<sup>18</sup>

Para Pessina es la negación del Derecho. Hay quien toma en cuenta especialmente el elemento del perjuicio, como punto central de su definición (Romagnosi) y lo definen como: "El acto de una persona libre e inteligente, perjudicial a los demás e injusto".

Cuello Calón, hace una acertada crítica a estas definiciones diciendo: "En todas estas

---

(18) Cuello Calón. Op. Cit. pág. 296.

definiciones, notase una extraordinaria imprecisión; hay muchas acciones injustas, violatorias de nuestros deberes morales que no son delictuosas, así como actos violadores de Derecho que no infringen el Derecho Penal, e igualmente existen acciones que causan perjuicios sociales, sin ser delitos."<sup>19</sup>

Nosotros estamos de acuerdo con esta acertada crítica, ya que estas definiciones no nos señalan con claridad lo que es el delito. Es como afirma el maestro Ignacio Villalobos: "Es una forma de dar a entender que se ignora lo que es el delito, pues si se pregunta que es el diamante y alguien contesta que es una cosa que se vende en las joyerías, da una orientación, literalmente, acerca de como localizar una gema; pero a la vez permite sospechar que se ignora su naturaleza o esencia".<sup>20</sup>

La escuela Positiva, con Garófalo como su principal exponente, toma de la distinción romana entre "Delicta in se" y "Delicta malla quia prohibita" la base de su doctrina, y hace la distinción entre delito natural y legal.

Garófalo, acude a los sentimientos y, precisamente es, en los sentimientos de naturaleza altruista fundamentalmente los de piedad y probidad, sobre los que basa su conocida definición del delito natural. Así, nos dice que "El delito social o natural es una lesión de aquella parte del sentido moral que consiste en los sentimientos altruistas fundamentales (piedad y probidad) según la medida en que se encuentran en las razas humanas superiores, cuya medida es necesaria para la adaptación del individuo y la sociedad".<sup>21</sup>

Por otra parte, los sentimientos fundamentales en que se basa Garófalo para la construcción

---

(19) *Ibidem*.

(20) Villalobos, Ignacio. DERECHO PENAL MEXICANO. Edit: PORRUA. México 1983. pág. 201.

(21) Citado por Alfonso Arroyo de las Heras. EL DELITO. Edit: ARAZANDI. España. pág.34.

de su teoría del delito natural parecen válidos para nuestra época, pero, esto no quiera decir que sean inmutables, como dice Alimena: "Muchos sentimientos de épocas pasadas no son ya nuestros sentimientos, como probablemente nuestros sentimientos no serán los sentimientos del porvenir."<sup>22</sup>

Esta concepción del delito natural, ha sido duramente criticada. El argumento esgrimido contra la misma con mayor unanimidad es, precisamente el de haber reducido el Derecho Natural a los sentimientos únicamente, los de piedad y probidad, lo que hace que sean muchos los delitos que quedan fuera del referido concepto hasta el extremo de llegar a afirmarse que Garófalo había restringido su definición al análisis de dos delitos típicos: el homicidio y el robo.

Junto a estos delitos naturales, existen otros que sin suponer ataques a los sentimientos altruistas fundamentales, lo que es propio de tales delitos naturales, lesionan, sin embargo, sentimientos religiosos, de pudor, políticos, etc. Estos delitos, como reconoce el propio Garófalo, precisan también de una sanción penal y son los llamados delitos legales o de creación política.

Carrancá y Rivas los define de la siguiente manera:

"Es toda acción que amenaza al Estado, que ataca al poder social sin un fin político, o que lesionan la tranquilidad pública."<sup>23</sup>

Pero centremos nuestra definición desde el punto de vista legal o formal, ya que es el que más nos interesa por su trascendencia.

Lo que se trata de significar al ofrecer una definición "jurídica", es descartar los demás puntos

---

(22) Ob. Cit. pág 36.

(23) Carrancá y Rivas, Raúl. Op. Cit. pág. 221.

de vista (causales, criminológicos, filosóficos, etc), para concentrarse de manera exclusiva en el propio terreno jurídico, se trata de lograr como dice el maestro Ignacio Villalobos "una noción completa; que no sólo abarque todos los elementos esenciales de manera que pueda considerarse como una verdadera definición del objeto que trata de conocerse sino que, en una fórmula simple y concisa, lleve consigo lo material y lo formal del delito, y permita un desarrollo conceptual por el estudio analítico de cada uno de sus elementos."<sup>24</sup>

Carrancá y Trujillo nos dice al respecto que: "Una definición es, en este sentido una proposición que expone con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de una cosa material o inmaterial entre las varias clases de definiciones (nominales o reales, descriptivas, genéticas, esenciales) estas últimas, las esenciales declaran la esencia de un objeto y son las mejores. La definición, en lógica ha de cumplir algunos requisitos para ser válida:

- 1) Ha de ser más clara que la cosa definida;
- 2) El nombre de la cosa definida no ha de entrar en la definición.
- 3) La definición ha de convenir a la totalidad de lo definido y a ningún otro objeto;
- 4) La definición ha de ser convertible, es decir, lo definido y la definición han de poder permutar sus sujetos y sus predicados en la proposición.

Para Cuello Calón, una verdadera definición del delito, lo establece la ley, al destacar la amenaza penal, "Lo que realmente caracteriza al delito, es su sanción penal. Sin ley que lo sancione no hay delito, por muy inhumano y socialmente dañosa que sea una acción si su ejecución no ha sido prohibida por la ley bajo la amenaza de una pena, no constituirá delito."<sup>25</sup>

---

(24) Villalobos, Ignacio./ Op. Cit. pp. 209.

(25) Cuello Calón, Eugenio. Ob. Cit. pp. 298.

De ahí que en su aspecto formal, el delito pueda ser definido como: "La acción prohibida por la ley bajo la amenaza de una pena."<sup>29</sup>

La noción formal es adecuada para satisfacer las necesidades de la práctica, pero si queremos escudriñar en la esencia del delito, es necesario examinar sus elementos, de esta manera, puede señalarse lo siguiente:

El delito es un acto humano, es un actuar (acción u omisión).

Un mal o un daño, aún siendo muy grave, tanto en el orden individual como en el colectivo, no es delito si no tiene su origen en una actividad humana; los hechos de los animales, los acontecimientos fortuitos ajenos al obrar humano no pueden constituir delito.

El acto humano ha de ser antijurídico, ha de estar en contradicción, en oposición a una norma jurídica; debe lesionar o poner en peligro un interés jurídicamente protegido.

Además de esa contraposición con la norma jurídica, es necesario que el hecho esté previsto en la ley como delito, que corresponda con el tipo legal; es decir, ha de ser un acto típico.

No toda acción antijurídica constituye delito, sino que ha de tratarse de una antijuricidad tipificada.

El acto ha de ser culpable, imputable a dolo o intención o culpa o negligencia; es decir, debe corresponder subjetivamente a una persona, debe de estar a cargo de una persona.

---

(26) Idem.

El acto humano (acción u omisión) debe estar sancionado con una pena, pues de ahí deriva la consecuencia punible. Si no hay conminación de penalidad, no existirá delito.

Para Cuello Calón, cuando concurren los siguientes elementos, el agente debe ser castigado: acción humana, típica, antijurídica, culpable, sancionada por la ley o conforme a nuestro Código; acción u omisión penada por la ley y no justificada, voluntaria o culpable.

Sin embargo, no todos los autores coinciden con éstos elementos, para Fernando Castellanos los elementos esenciales del delito son: "conducta, tipicidad, antijuricidad y culpabilidad, más esta última requiere de la imputabilidad como presupuesto necesario".<sup>27</sup>

Es importante mencionar que, desde el punto de vista cronológico, concurren a la vez todos estos factores: por ello suele afirmarse que al realizar el delito, se dan todos los elementos constitutivos; pero sin embargo, hablando de una manera lógica y, observando con detenimiento, nos damos cuenta que primero se da la conducta, después la tipicidad, es decir, su amoldamiento en el tipo legal, después de constatar si dicha conducta típica está o no protegida por una justificante, y si no, llegar a la conclusión de que es un acto antijurídico, es decir, existe la antijuricidad; en seguida investigar la imputabilidad, que consiste en la capacidad volitiva e intelectual del agente (capacidad de querer y entender), y por último, investigar si el autor del delito obro con culpabilidad.

En cuanto a los elementos que componen el delito no existe en la doctrina uniformidad de criterio, mientras unos especialistas señalan un número, otros los configuran con más elementos, surgen así las concepciones biatómicas, tritómicas, tetratómicas, pentatómicas, etc.

---

(27) Castellano, Fernando. LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL. Edit: PORRUA. México 1991. pp. 132.

Fernando Castellanos Tena, nos dice que "La punibilidad, merecimiento de una pena, no adquiere el rango de esencia del delito, por que la pena se merece en virtud de la naturaleza del comportamiento" y que "el acto o la omisión se tienen como ilícitos penales por chocar con las exigencias impuestas por el Estado para la creación y conservación del orden social y por ejecutarse culpablemente, es decir, con conocimiento y voluntad, más no es dable tildarlos de delictuosos por ser punibles".<sup>28</sup> Un ejemplo de lo mencionado son las infracciones administrativas, disciplinarias o que revisten el carácter de meras faltas, las cuales se hallan sancionadas por la ley con una pena sin ser delitos.

Al respecto Ignacio Villalobos establece lo siguiente: "La pena es la reacción de la sociedad o el medio de que ésta se vale para tratar de reprimir el delito; es algo externo al mismo y, dado los sistemas de represión en vigor, su consecuencia ordinaria; por esto es que, acostumbrados a los conceptos arraigados sobre justicia retributiva, suena ilógico el decir que el delito es punible, pero ni esto significa que la punibilidad forme parte del delito, como no es parte de la enfermedad el uso de una determinada medicina, ni el delito dejará de serlo si se cambiaran los medios de defensa de la sociedad."<sup>29</sup>

Vemos pues, que la punibilidad como derecho que corresponde al Estado de aplicar la pena es consecuencia del acto antijurídico y culpable, la cual (la pena) va implícita con éstas; y por ello se ha dicho que "agregarla en la definición del delito es una autología y que, si por punibilidad se entiende la calidad del acto que amerita una pena, no es un elemento nuevo sino una especial apreciación de la naturaleza conjunta del delito."<sup>30</sup>

---

(28) Castellanos, Fernando. Ob. Cit. pp 130.

(29) Villalobos, Ignacio. Ob. Cit. pp 212.

(30) Idem. pp 214.

Por otra parte, algunos autores sostienen que la punibilidad es elemento esencial para poder definir el delito; Cuello Calón establece: "De la reunión de éstos elementos resulta la noción sustancial del delito: acción antijurídica, típica, culpable y SANCIONADA POR UNA PENA".<sup>31</sup> Como podemos observar, en su definición incluye la pena como elemento, y después nos dice: "La acción o la omisión han de estar definidas por la ley como delito o falta y es menester además que aquella señale la pena que haya de aplicarse".<sup>32</sup>

Antonio de P. Moreno, al hacer un análisis de los elementos del delito, nos dice al respecto: "...Las normas jurídicas que emanan del poder eficiente del Estado, imponen una determinada conducta, bajo la amenaza de una sanción que el mismo poder señala, impone y ejecuta, en nombre de la justicia y del Derecho. Bases de Seguridad Social.

Una norma, una ley sin sanción según el proverbio alemán es campana sin badajo. La sanción es elemento integral del delito porque es el medio de proteger la vigencia de la misma".<sup>33</sup>

Alfonso Arroyo de las Heras, establece que el delito no es otra cosa que "la conducta humana externa, culpable, penalmente antijurídica y punible, cuando encaja en las descripciones del tipo legal".<sup>34</sup>

Por su parte Raúl Carrancá y Rivas, establece que el delito presenta las siguientes características: Es una acción, la que es antijurídica, culpable y típica. Por ello es punible según ciertas condiciones objetivas de punibilidad, o sea que está conminada con la amenaza de la pena.

---

(31) Cuello Calón, Eugenio. Ob. Cit. pp 212.

(32) Idem. pp. 303.

(33) De P. Moreno, Antonio. Op. Cit. pp 35,36.

(34) Arroyo de las Heras, Alfonso. Op. Cit. pp 51.

"La norma prohibitiva sólo es eficaz penalmente por medio de la sanción; de donde deriva la consecuencia punible".<sup>35</sup>

"...en suma, las características del delito serían estas: actividad, adecuación típica, antijuricidad, imputabilidad, culpabilidad, penalidad y, en ciertas condiciones objetivas de punibilidad".<sup>36</sup>

Como se ha visto, la discusión al respecto es interesante, ambas corrientes de la doctrina defienden su posición, y sin embargo no se ha llegado a una conclusión satisfactoria para ambas partes, todo ello debido a la problemática que se presenta al definir el delito, que de por sí es complejo, por tanto, resulta más complejo determinar si uno de los que se consideran sus elementos, es o no realmente esencial o su consecuencia.

Consideramos que la punibilidad y la pena no son lo mismo; "La pena es el castigo legalmente impuesto por el Estado al delincuente y la punibilidad es el ingrediente de la norma en razón de la calidad de la conducta, la cual por su naturaleza típica, antijurídica y culpable, amerita la imposición de la pena".<sup>37</sup>

La punibilidad por tanto se confunde con la punición misma, es decir, la punibilidad se da en todo delito, pero asegurar que todo delito es penado no es factible, en virtud de que no siempre se puede aplicar la pena al delincuente por diversos factores; por ejemplo, que el delincuente se substraiga a la acción penal; que exista alguna excusa absolutoria, etc. El delito nace, en virtud de que la conducta del delincuente o sujeto activo se adecua al tipo penal, y por lo tanto se reúnen todos los

---

(35) Raúl Carrancá y Trujillo, Raúl Carrancá y Rivas. Ob.Cit. pp 223.

(36) Idem.

(37) Castellanos, Fernando. Ob. Cit. pp 130.

elementos; pero que se pueda concretar esa pena, la punición misma no es muy seguro.

Por otra parte, puede ser que la pena (entendida ésta como el mal o castigo impuesto por el juez contra el delincuente que ha cometido una infracción, para expresar la reprobación de la sociedad respecto al acto y su actor) cambie, y el delito por la que se aplica siga subsistente, es decir, que el tipo siga vigente; por ejemplo: En el art. 302 del C.P. vigente para el D.F., se establece el tipo básico del delito de homicidio. Ahora bien, en el art. 307 del mismo Código, se establece la penalidad para el homicidio simple intencional; como se puede ver existe el tipo y la sanción. La sanción es corporal, privativa de la libertad (de 8 a 20 años de prisión).

Supongamos que se hace una reforma al Código Penal y, en lugar de ser pena privativa de la libertad, sólo se establece como pena una indemnización, o la pena de prisión la cambian por la pena de muerte; o simplemente el legislador considera que la pena no tiene razón de ser y la desaparece y se le impone al delincuente una medida de seguridad como castigo.

¿En dónde quedó la pena como elemento esencial del delito?

Para comprender esta pregunta y poderla responder, creo que hay que dejar bien claro lo siguiente:

**PRIMERO:** El delito es la realidad de un hecho, realizado por un ser humano culpable, ese hecho es contradictorio con el Derecho.

**SEGUNDO:** Es el legislador quien decide, tras una valoración política que ese hecho deba ser sancionado penalmente para mayor seguridad social.

En este sentido, "El delito no es un concepto delimitable a priori conforme a principios abstractos, ya que uno de sus factores está constituido por una apreciación política librada al buen sentido de la justicia y de defensa del orden jurídico del legislador, lo que lo confiere carácter contingente y mudable"<sup>38</sup>

Es decir que el establecimiento de una conducta como delito en el Código Penal, no se da nada más por capricho (o por lo menos no debe ser así), sino que se da de acuerdo a las condiciones políticas y sobre todo sociales en las que se desarrolla la sociedad, por lo que el legislador debe estar al tanto de lo que sucede para que la sociedad no rebase al Código, y éste esté siempre adecuado a la realidad en que se vive.

Se afirma una vez más la tesis de que conforme cambian las sociedades cambian las legislaciones.

Los delitos electorales son un buen ejemplo de ello, ya que antaño no se consideraban en el Código penal, y sin embargo debido a las circunstancias políticas del país y a las exigencias de la sociedad de unos comicios limpios y transparentes, apegados a la legalidad y al respeto; el legislador consideró necesario incluirlos en el Código Penal, para preservar de esa manera el Estado de Derecho.

El conocimiento de la función represiva del Derecho Penal a través de la historia, por medio de la pena, ha resistido diversos fundamentos según las distintas épocas.

Nuestro Código Penal de 1931 vigente, en su artículo 7 establece: "Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales".

---

(38) Raúl Carrancá y Rivas. Ob. Cit.

En definitiva, podemos afirmar, que desde el punto de vista de nuestro derecho positivo, el delito en la actualidad no es otra cosa que "UNA CONDUCTA HUMANA, EXTERNA, TÍPICA, CULPABLE, ANTIJURÍDICA Y QUE TIENE COMO CONSECUENCIA UNA PENA."

## 2.- Elementos:

### a) Conducta.

Se ha establecido en el tomo anterior la definición del delito, la cual contiene los siguientes elementos:

- a) Es una conducta humana externa,
- b) típica,
- c) antijurídica,
- d) culpable y,
- e) tiene como consecuencia una pena.

Ahora nos corresponde establecer lo que es la conducta.

Como es sabido, para que pueda nacer a la vida jurídica un delito, es necesario el actuar del hombre.

Para el Derecho Penal, las acciones de los animales no tienen ninguna relevancia, en virtud de que son inimputables; y si alguno de sus actos produce en el exterior alguna lesión a un bien jurídicamente tutelado por el Derecho, aplicarle la sanción, sería una medida fuera de toda lógica jurídica y racional.

En pocas palabras, los animales no son responsables de sus actuaciones, la acción delictuosa que en un momento dado se llegara a tipificar, no tendría efectos en el campo del Derecho Penal.

El delito es un actuar antijurídico, es decir, un movimiento que tiene un fin contrario al derecho, este movimiento debe provenir de un ser humano con capacidad de querer y entender (imputable).

"El delito es ante todo un acto humano, una modalidad jurídicamente trascendente de la conducta humana, una acción"<sup>39</sup>

La conducta es así, el elemento básico del delito.

El delito para Carrará es el "el concurso de dos fuerzas, la moral y la física, las dos fuerzas que la naturaleza ha dado al hombre y cuyo dominio constituye su personalidad. La fuerza moral consiste subjetivamente en la voluntad e inteligencia del hombre que obra; es interna o activa. La fuerza física consiste objetivamente en el movimiento del cuerpo; es externa o pasiva. Ambas causan el daño material del delito."<sup>40</sup>

"La conducta es el comportamiento humano voluntario, positivo o negativo, encaminado a un propósito".<sup>41</sup>

Para expresar éste elemento del delito se han usado diversas denominaciones: acto, acción, hecho, etc. En este trabajo, preferimos el término conducta, porque dentro de él se pueden incluir

---

(39) Cuello Calón, Eugenio. DERECHO PENAL. Op. Cit. pp 344.

(40) Citado por Carrará y Rivas, Raúl. DERECHO PENAL MEXICANO. Op. Cit. pp 275.

(41) Castellanos, Fernando. LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL. Edit: PORRUA. México. 1991. pp 149.

correctamente tanto el hacer positivo como el negativo.

La acción "es una de las formas de la conducta, constituyendo por tanto una de las especies del género CONDUCTA."<sup>42</sup>

"Dentro del concepto de conducta pueden comprenderse la acción y la omisión, es decir, el hacer positivo y el negativo; el actuar y el abstenerse de obrar".<sup>43</sup>

Pero para poder comprender lo que es la conducta, es necesario definir lo que es la acción, porque la acción es la consecuencia de la realización de la consecuencia de la realización de una conducta.

Se han emitido numerosas opiniones sobre el concepto de acción:

Según Liszt.- Entiende por acción "la modificación del mundo exterior mediante una conducta voluntaria, ya consista en un hacer positivo o en una omisión".

Alfald.- "La conducta humana consistente en obrar consciente y voluntariamente sobre el mundo exterior, mediante un movimiento corporal o mediante su omisión".

Florian.- "La acción representa y consiste en un movimiento del cuerpo humano que se proyecta en el mundo exterior y por eso determina en él una variación que puede ser ligera, casi imponderable e imperceptible casi a modo de reflejo del movimiento mismo".

---

[42] Porte Petit Candaudap, Celestino. APUNTAMIENTOS DE LA PARTE GENERAL DE DERECHO PENAL. Edit: PORRUA, México, pp 299.

[43] Castellanos, Fernando. Ob. Cit. pp 147.

Maggiore. "Acción es una conducta positiva o negativa que produce un cambio en el mundo exterior"

La conducta debe ser entendida en dos sentidos:

- a) En sentido estricto y,
- b) En sentido amplio.

En sentido estricto, consiste "en un movimiento corporal voluntario, o en una serie de movimientos corporales, dirigido a la obtención de un determinado fin". <sup>44</sup>

En amplio sentido (latu sensu), es la manifestación de voluntad que mediante acción u omisión causan un cambio en el mundo exterior.

El art. 7 del Código Penal para el D.F. establece: "Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales". Como se puede observar, nuestro ordenamiento legal establece que la acción debe ser producto de un movimiento corporal, es decir, que sean actos externos (actividad externa), perceptible por los sentidos por lo tanto, los pensamientos no constituyen actos delictuosos.

La definición que establece el Código Penal, está dada en sentido amplio, ya que establece el acto u omisión, como especies de conducta.

Como se ha visto, la acción es un movimiento voluntario, pero puede suceder, que la acción se realice de manera involuntaria y que al hacerlo, a través de un movimiento corporal externo, dañemos un bien jurídicamente tutelado por la ley penal, constituyendo nuestra acción una conducta que no puede ser considerada como delito.

---

(44) Cuello Calón, Eugenio. Ob. Cit. pág. 345.

A este respecto, Cuello Calón establece: "Que los actos no voluntarios, los llamados movimientos reflejos, los movimientos corporales causados por una excitación de carácter fisiológico con completa ausencia de influjos espirituales no son acciones en sentido penal."<sup>45</sup>

El art. 15 del C.P. para el D.F. establece: "son circunstancias excluyentes de responsabilidad penal:

I.- Incurrir el agente en actividad o inactividad involuntarias".

Lo señalado en esta fracción, confirma lo expresado por Cuello Calón, ya que las acciones cometidas (y a las omisiones también) bajo estas circunstancias es una causa de inimputabilidad, porque el que tal hace no obra de un modo espontáneo, y por lo tanto no puede exigirsele responsabilidad criminal.

Sin embargo, estos movimientos reflejos o involuntarios no deben confundirse con los llamados actos impulsivos que tienen su origen en un hecho espiritual a causa de la falta de representaciones contrarias se transforma en acto. Aquí hay acción y la cuestión de su responsabilidad sólo puede ser resuelta en el campo penal."<sup>46</sup>

Así pues, el delito es una acción u omisión, la acción, es una conducta exterior involuntaria productora de un resultado.

De éste concepto de acción que acabamos de dar, así como de los demás, podemos extraer sus elementos esenciales, en los que la mayoría de los tratadistas están de acuerdo, estos son: LA MANIFESTACION DE LA VOLUNTAD, EL RESULTADO y la RELACION DE CAUSALIDAD.

---

(45) Cuello Calón, Eugenio. Ob. Cit. pp 346.

(46) *Ibíd.*

Veamos brevemente en que consisten cada uno de ellos.

## 1) LA MANIFESTACION DE LA VOLUNTAD.

La manifestación de la voluntad ha de exteriorizarse, la acción ha de consistir en actos humanos externos. Es evidente, que las tendencias emotivas, la conciencia y aún el pensamiento podrán tomar parte en esa actuación, porque el acto que se realiza debe primero ser maquinado en la mente, debe ser parte del conocimiento, pero la decisión de actuar, la orden de movimiento, el acto mismo, son funciones de la voluntad. Por ello se dice que todo acto humano es esencialmente, una manifestación de la voluntad.

"La voluntad debe referirse a la voluntariedad inicial; querer la acción, por tanto; se requiere un nexo psicológico entre el sujeto y la actividad, puesto que la voluntad o el querer van dirigidos al movimiento corporal"<sup>47</sup>

Cabe hacer mención, que si falta la voluntad en la persona que realiza la actividad (que traerá como resultado un delito), no podemos considerar como acción; lo mismo sucede cuando existe la voluntad y no se realiza el movimiento, puesto que el pensamiento no delinque. Al respecto el maestro Porte Petit establece: "Dados los momentos internos y el momento externo que son necesarios para la existencia de la acción, no pueden constituirlos los actos puramente internos del sujeto..." "...las intenciones no son penalmente perseguibles."<sup>48</sup>

La voluntariedad puede manifestarse mediante una conducta activa o pasiva, dando lugar a las formas de comisión, omisión y comisión por omisión.

---

(47) Celestino Porte Petit, Candaudap. Op. Cit. pp 302.

(48) Idem.

el la comisión.

Es el supuesto que podríamos denominar normal, ya que el legislador al describir las conductas que ha de sancionar lo hace en casi todos los casos, al hacer positivo. Por ejemplo, en los delitos electorales, el art 403 del C.P. establece:

ART. 403.- Se impondrán de diez a cien días multa o prisión de seis meses a dos años, o ambas sanciones a juicio del juez a quien:

- I.- Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;
- II.- Vote más de una vez....
- III.- Haga proselitismo...
- IV.- Obstaculice el desarrollo...

En estas fracciones se establecen conductas positivas, es decir, acciones.

Ferrer Sama<sup>149</sup>, establece que la comisión es "la provocación de un cambio en el mundo exterior mediante un movimiento corporal, violando una norma de carácter prohibitivo".

La comisión podemos entenderla en pocas palabras de la siguiente manera: Es la acción en sentido estricto (ya a quedado claro que la acción en sentido amplio abarca la acción y la omisión. El que realiza una actividad positiva (hecho de comisión) hace siempre algo.

La comisión por lo tanto, tiene las siguientes características: produce un cambio en el mundo exterior, se presenta en forma de movimiento corporal, y viola una norma de Derecho que prohíbe

---

<sup>149</sup>Citado por Alfonso Arroyo de las Heras. Op. Cit.

hacer determinada conducta.

b) La omisión.

A este tipo de conducta la doctrina la ha denominado de diferente manera, por ejemplo: propio delito de omisión, puro delito de omisión, simple omisión, omisión verdadera, omisión propia, etc; sin embargo, nosotros para efectos de éste trabajo la denominaremos simplemente omisión.

"Consiste la omisión, en un no hacer un movimiento corporal, esperado que debería producir un cambio en el mundo exterior, el cual a causa de la inacción permanece inalterado".<sup>50</sup>

"Pero también el que en el sentido del Derecho Penal omite algo (hecho de omisión), no es que no haga "nada" sino que "no hace algo"... " ...detrás de todo hecho jurídico penal de omisión se halla una acción esperada".<sup>51</sup>

Para Carrancá y Rivas, la omisión es "una actividad negativa, es un dejar de hacer lo que se debe hacer, es un omitir obediencia a la norma que impone un deber hacer"<sup>52</sup>

La omisión es un no hacer activo, corporal y voluntario, cuando ese hacer es esperado y se tiene el deber de omitirlo; por lo que se causa un resultado típico penal, y en consecuencia no son omisiones penalmente relevantes las actividades forzadas por un impedimento legítimo ni todas las que

---

(50) Arroyo de las Heras, Alfonso. Ob. Cit. pp 56.

(51) Mezger, Edmundo. DERECHO PENAL. 6a Edic. EDIT: Cárdenas Editor. México 1985. pp 102, 103.

(52) Carrancá y Rivas. Ob. Cit. pp 292.

no estén tipificadas penalmente.<sup>53</sup>

Para Cuello Calón,<sup>54</sup> la omisión es una manifestación de la voluntad que se exterioriza en una conducta pasiva, en un "no hacer", y afirma este autor con toda certeza que "...es preciso para que ésta exista (la omisión), que la norma penal ordene al omitente que obre, que ejecute un determinado hecho; y concluye con la siguiente definición de la omisión: La inactividad voluntaria cuando la norma penal impone el deber de ejecutar un hecho determinado.

De estas definiciones expuestas, podemos concluir que los elementos de la omisión son los siguientes:

- a) Voluntad;
- b) Inactividad o no hacer;
- c) Deber jurídico de obrar y;
- d) Resultado típico.

Ahora bien, la omisión ha quedado expuesto, no es que no se actúe, sino que se actúa al no hacer nada, el no hacer nada significa que el sujeto, la persona, ha decidido actuar no haciendo nada; y que ese actuar "no haciendo nada" (paralizar voluntariamente sus movimientos) trae como consecuencia la violación de una norma preceptiva, imperativa, al no hacer lo que debe hacerse. Esto es muy importante dejarlo bien señalado, ya que como lo señala el maestro Porte Petit, "la esencia de la omisión se basa en un no hacer que implica haber omitido la realización de una acción exigida. Ese no hacer que debía llevarse a cabo, indica que existe una acción esperada pero dicha acción, jurídicamente hablando debe tener una condición indispensable: SER EXIGIBLE"<sup>55</sup>

---

(53) Idem.

(54) Cuello Calón. Ob. Cit. pp 347.

(55) Ob. Cit. pp 308.

Mezger dice: Lo que caracteriza a la omisión, es la acción esperada que el autor ha omitido emprender. Porque no ha emprendido esta acción que de él se esperaba, es por lo que es punible, siempre que esa acción esperada le sea exigible".<sup>56</sup>

Un ejemplo de una omisión, es el art. 408 del C.P. para el D.F. al establecer lo siguiente:

ART. 408.- Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del art. 63 de la Constitución.

En este caso, el diputado o senador que no se presente a desempeñar el cargo, ocurre en una conducta omisiva, actúa no haciendo nada, cuando se tiene el deber de hacer, cuando ese hacer es esperado y se tiene el deber de no omitirlo, por lo que se causa un resultado típico penal y por lo tanto se le aplica una sanción, porque se espera que acuda, la exigibilidad está señalada en la norma como lo afirma Porte Petit.

En este contexto, si el sujeto en cuestión no tenía deber jurídico de obrar no existe omisión ni delito alguno, el ejemplo clásico es aquel en el que el simple particular que presencia la evasión del delincuente conducido por la policía y permanece inactivo, no ocurre en omisión punible, pues no tiene deber jurídico de impedirlo, no se puede exigir su cumplimiento.

#### c) La comisión por omisión.

---

(56) Citado por Jiménez de Asúa. LA LEY Y EL DELITO. Edit: HERMES. 1986. pp 216.

La comisión por omisión es entendida por Alfonso Arroyo de las Heras como "Una mutación  
...  
del mundo exterior que se produce al no haber hecho el agente aquello que se esperaba del mismo"<sup>57</sup>

En esta clase de delitos, el deber de obrar puede provenir de una norma jurídica, y es aquí en donde reside su principal característica, porque la norma jurídica puede ser de carácter público o privado. Cuello Calón establece que "De especial importancia son los deberes de alimentación, educación y corrección de los hijos menores".<sup>58</sup> Y nos pone como ejemplo el de un padre que desatendiendo los deberes de educación y corrección de su hija de 14 años, le permite que en su presencia planee con un tercero un robo que llega a ser ejecutado. En éste caso, existía un deber impuesto por un Código Civil (art. C.C. español) de detener y cuidar a su hija, y no lo hizo. En consecuencia, y atendida la naturaleza de la norma violada, observamos cómo mientras en la comisión se infringe una norma prohibitiva y en la omisión una norma preceptiva, en los delitos de comisión por omisión se infringen dos normas de contraria naturaleza, prohibitiva la una y preceptiva la otra. Esta norma preceptiva, puede ser de muy variada naturaleza, de carácter civil unas veces, otras veces de carácter contractual o simple y puramente moral.

Jiménez de Asúa, al respecto establece, que "la decisión de si un delito ha de estimarse de naturaleza directamente comisiva o si es de los llamados de comisión por omisión, depende de momentos subjetivos (ánimos del agente)".<sup>59</sup>

Esto significa, que se debe estar atento al momento en que nace la voluntad criminal.

El clásico ejemplo de éste tipo de conducta es el de la madre que deja morir de hambre a su

---

(57) Ob. Cit. pp 57.

(58) Cuello Calón, Eugenio. Ob. Cit. pp 348.

(59) Ob. Cit.

hijo, al no amamantarlo.

Este ejemplo, viene a confirmar lo ya dicho, ya que la madre comete violación de una norma preceptiva y de una prohibitiva, porque al mismo tiempo que no se hace lo que se debe hacer (darle de comer), se hace lo que está prohibido por la ley (matar).

Otro ejemplo tomado ahora del Código penal para el D.F., específicamente la fracción II del art. 405, que establece:

ART. 405.- Se impondrán de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario electoral que:

I.-...

II.- Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con sus obligaciones electorales con perjuicio del proceso:

"La conducta delictiva consiste, llanamente en abstenerse, esto es, un acto de carácter negativo que implica un no hacer siendo omisiva la conducta, se requiere sin embargo, típicamente de un resultado material al establecer: "...en perjuicio del proceso".

Por esta razón no se trata de una conducta de omisión simple sino de una verdadera "COMISION POR OMISION", estando el propio sujeto activo en "posición de garante", ante el posible daño que puede y debe evitar."<sup>60</sup>

Ahora procederemos a explicar de una manera muy breve los otros dos elementos de la acción:

---

(60) González de la Vega, René. DERECHO PENAL ELECTORAL. Edit: PORRUA. México. 1991. pp 269.

el resultado y la relación de causalidad.

## 2) El resultado.

Este es el segundo de los elementos de la acción. El resultado puede consistir en una manifestación o cambio del mundo exterior, todo ello como consecuencia de la manifestación de la voluntad, o bien en el mantenimiento de ese mismo mundo exterior a causa precisamente, de la no realización de una acción esperada y exigible.

Para Cuello Calón, el resultado es "el efecto externo, la consecuencia de ésta que el derecho penal toma en cuenta para sus fines; consiste en una modificación del mundo exterior o en el peligro de que ésta se produzca".

"El resultado de la acción y el de la omisión deben constituir una figura de delito definida y penada en la ley, si no se concurre esta esencial condición no hay resultado punible".<sup>61</sup>

El resultado, es pues, la consecuencia de la acción.

La acción o la omisión (la conducta corporal) cometida por el sujeto activo del delito.

Ese resultado trae la modificación del mundo exterior, pero el resultado no es sólo un cambio en el mundo material tangible; también es resultado la mutación en el mundo psíquico externo (injurias o difamación por ejemplo).

El riesgo o el daño potencial y el peligro corrido, también son resultado; por lo que la

---

(61) Cuello Calón. Op. Cit. pp 54.

clasificación de los delitos atendiendo al resultado se clasifican en delitos materiales y formales, y delitos de lesión y de peligro.

### 3) La relación de causalidad.

Este es el último elemento de la acción, y este se da en virtud de que entre la manifestación de la voluntad y el resultado ha de existir una relación causal.

En este sentido, Cuello Calón manifiesta: "Entre el acto humano (de acción u omisión) y el resultado delictuoso debe existir una relación de causalidad; sin ésta no existe acción".<sup>62</sup>

Sin embargo, existen varios criterios con respecto a si la relación entre la acción y el resultado son congruentes, es decir, que si el resultado debe tener como causa un hacer del agente.

La razón de esa discrepancia, radica principalmente (como afirma el maestro Castellanos Tena), en "el uso de una terminología variada; si al elemento objetivo se le denomina acción, evidentemente en ella se incluye tanto el resultado como el nexo causal, dada la amplitud otorgada a dicho término, lo mismo cabe decir respecto a otros, tales como acto, conducta y hecho. Por eso Porte Petit, habla de conducta o hecho, para él la primera no incluye un resultado material, mientras el segundo abarca tanto la propia conducta como al resultado y al nexo de causalidad cuando el tipo particular requiere una mutación del mundo exterior."<sup>63</sup>

---

(62) Idem.

(63) Castellanos Tena, Fernando. LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL. Edit: PORRUA. México 1991. pág. 155

Bajo este tenor, sólo tiene sentido estudiar la relación de causalidad en los delitos en los que el tipo exige una mutación en el mundo externo, a cuyo elemento objetivo el profesor Petit, denomina "hecho".

Sin embargo, la relación de causalidad entre la conducta y el resultado, no está supeditada a éste último, la relación de causalidad existe aún en los delitos en los que no hay resultado, deben existir condiciones o actos previos a la realización de un resultado, todas las condiciones productoras del resultado son equivalentes y por lo tanto, todas son su causa.

Así pues, basta tener presente que la sola aparición de un resultado típico no es delito, con el hecho se resuelve únicamente el problema de la causalidad material, se necesita además comprobar la relación psicológica entre el sujeto y el resultado, que es función de la culpabilidad (que constituye otro elemento del delito); se requieren de todos los elementos integradores de la relación de causalidad.

Por lo tanto, la relación de causalidad es el nexo existente entre la conducta y una consecuencia de la misma: el resultado.

#### b) Tipicidad.

Pasamos ahora a estudiar otro elemento del delito, la tipicidad.

Generalmente se confunde el tipo y la tipicidad y sin embargo no es lo mismo. El tipo es la "descripción legal de una conducta estimada como delito que lesiona o hace peligrar bienes jurídicos protegidos por la norma penal.

El tipo es una concepción legislativa, es la descripción de una conducta hecha dentro de los preceptos

penales".<sup>64</sup>

El maestro Fernando Castellanos define el tipo como: "...la creación legislativa, la descripción que el Estado hace de una conducta en los preceptos penales." Y continúa diciendo: "Hay tipos muy completos, en los cuales se contienen todos los elementos del delito como ocurre por ejemplo, en el allanamiento de morada, en donde es fácil advertir la referencia típica a la culpabilidad, al aludir a los conceptos "con engaños", "furtivamente", etc. En este caso y en otros análogos, es correcto decir que el tipo consiste en la descripción legal de un delito."<sup>65</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación nos dice, que "el tipo delictivo de acuerdo con la doctrina, puede definirse como el conjunto de todos los presupuestos a cuya existencia se liga una consecuencia jurídica que es la pena".<sup>66</sup>

Para Heinrich Jescheck<sup>67</sup>, "los pilares básicos del tipo son: el bien jurídicamente tutelado, el objeto de la acción, el autor y la acción, cada uno adornado de los demás elementos que lo caracterizan de forma más precisa".

En realidad, todas las teorías aportadas tanto por los estudiosos, así como por la doctrina respecto al tipo, han hecho que éste se vuelva más complicado a la hora de definirlo; lo han revestido de muchas sutilezas y abstracciones siendo en sí un elemento tan simple como el de que un hecho para ser punible debe exactamente corresponder a alguna figura delictuosa descrita en el

---

(64) Augusto Osorio y Nieto, César. SINTESIS DE DERECHO PENAL. Edit: TRILLAS. México. 1991. pp 57,58.

(65) Castellanos Tena, Fernando. Ob. Cit. pp 166.

(66) Semanario Judicial de la Federación. CXIX p 2887. Cfr S.J.de la F. XVI. p 257. SEXTA EPOCA 2a Parte.

(67) TRATADO DE DERECHO PENAL. Parte General. V.I. Edit: BOSH. Barcelona 1981. pp 350.

sistema del Derecho Vigente".<sup>68</sup>

La tipicidad es uno de los elementos esenciales del delito cuya ausencia impide su configuración, nuestra Constitución en su artículo 14 párrafo tercero establece: "En lo juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata", éste es un principio esencial del enjuiciamiento criminal que se conoce tradicionalmente por el aforismo NULLUM CRIMEN, NULLA POENA SINE LEGE, y que como bien indica la doctrina, abarca también el de NULLA POENA SINE JUDICIUM; lo cual significa que no existe delito sin tipicidad.

Existen varias definiciones sobre la tipicidad, vamos a referirnos a algunas:

"La acción típica es sólo aquella que se acomoda a la descripción objetiva, aunque saturada a veces de referencia a elementos normativos y subjetivos del injusto de una conducta que generalmente se reputa delictuosa por violar en la generalidad de los casos, un precepto, una norma, penalmente protegida".<sup>69</sup>

"La tipicidad consiste en esa cualidad o característica de la conducta punible de ajustarse o adecuarse a la descripción formulada en los tipos de la ley penal".<sup>70</sup>

"La tipicidad como elemento se da, cuando el infractor que no es el destinatario, arregla y

---

(68) Florán, Citado por Celestino Porte Petit. APUNTAMIENTOS DE LA PARTE GENERAL DEL DERECHO PENAL. Edit: PORRUA, México. 1989. pp 337.

(69) Francisco Blanco y Fernández de Morada. Citado por Celestino Porte Petit. Ob. Cit. pp 331.

(70) Laureano Landaburú. Idem. pp 332.

conforma su conducta, con escrupulosa exactitud, a la hipótesis de la ley".<sup>71</sup>

"Adecuación típica significa, pues encuadramiento o subsunción de la conducta principal en tipo de delito y subordinación o vinculación al mismo de las conductas accesorias".<sup>72</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido:

"La tipicidad consiste en que el comportamiento del acusado se encuentra adecuado al tipo que describe la ley penal."<sup>73</sup>

Para el maestro Fernando Castellanos, la tipicidad es la adecuación de una conducta concreta con la descripción legal formulada en abstracto.<sup>74</sup>

La tipicidad es el encuadramiento de una conducta con la descripción hecha en la ley; la coincidencia del comportamiento con el descrito por el legislador. Es en suma, la acuñación o adecuación de un hecho a la hipótesis legislativa.

Para Celestino porte Petit, la tipicidad es la adecuación de la conducta al tipo, que se resume en la fórmula NULLUM CRIMEN SINE TIPO <sup>75</sup>

Para el maestro Ignacio Villalobos, la tipicidad es un elemento de la definición del delito, desde

---

(71) Pardo Aspa. *Idem*.

(72) Jiménez Huerta. *Idem*.

(73) *Semanario Judicial de la Federación*, XXXIII, pág 103. 6a Época. XLIX pág 93 y 103. 2a parte SEXTA época.

(74) *Op. Cit.* pp 165.

(75) *Idem* pp 168.

un punto de vista dogmático y supuesto el apotegma liberal NULLUM CRIMEN SINE LEGE.

Por lo expuesto, podemos concluir que no es lo mismo la tipicidad que el tipo. Para que una conducta humana sea punible, es preciso que la acción realizada por el sujeto activo, se subsuma en un tipo legal, esto es, que la acción sea típica, antijurídica y culpable y, que no exista una causa de justificación o excluyente de culpabilidad.

Primeramente debe existir un hecho o una conducta y después la adecuación al tipo.

Para Luis Jiménez de Asúa,<sup>76</sup> la tipicidad desempeña una función predominantemente descriptiva, que singulariza su valor en el concierto de las características del delito y se relaciona con la antijuricidad por concretarla en el ámbito penal. La tipicidad no sólo es pieza técnica, es como secuela del principio legalista, garantía de libertad.

Hay infinidad de clasificaciones en torno al tipo desde diferentes puntos de vista. Sólo nos referiremos a los más importantes:

#### 1.- POR SU COMPOSICION.

a) Normales.- Se limitan a hacer una descripción objetiva.

b) Anormales.- Además de factores objetivos contienen elementos subjetivos o normativos (fraude).

#### 2.- POR SU ORDENACION METODOLOGICA.

---

(76) Citado por fernando Castellanos. Ob. Cit. pp 170.

a) Fundamentales o básicos.- Es el tipo que tiene plena independencia constituyen la esencia o fundamento de otros tipos. (homicidio).

b) Especiales.- Se forman agregando otros requisitos al tipo fundamental, al cual subsumen.

c) Complementados.- Se constituyen al lado de un tipo básico y una circunstancia o peculiaridad distinta (homicidio calificado).

### 3.- EN FUNCION DE SU AUTONOMIA O INDEPENDENCIA.

a) Autónomos.- Tienen vida por sí. (robo simple).

b) Subordinados.- Dependen de otro tipo (homicidio en riña).

### 4.- POR SU FORMULACION.

a) Casuísticos.- Prevén varias hipótesis; a veces el tipo se integra con una de ellas (alternativos). vgr. adulterio; otras con la conjunción de todas (acumulativos); ejemplo: art. 405 fracc. I.

b) Amplios.- Describen una hipótesis única (robo), que pueda ejecutarse por cualquier medio comisivo.

### 5.- POR EL DAÑO QUE CAUSAN.

a) De daño (o de lesión).- Protegen contra la disminución o destrucción del bien (homicidio, fraude).

b) De peligro.- Tutelan los bienes contra la posibilidad de ser dañados (omisión de auxilio).

c) antijuricidad.

Pasamos ahora al estudio de la antijuricidad.

Ya hemos establecido que el delito es una conducta humana, pero para que esa conducta sea constitutiva de un delito, es necesario además que sea típica, ANTIJURIDICA y culpable.

La sociedad, y el ser humano como componente de ésta, necesita de un orden jurídico; sin un orden jurídico no es posible la constitución y mantenimiento de la sociedad como tal.

Este conjunto de normas son normas derivadas de la naturaleza humana que necesita de la convivencia y del respeto entre los individuos miembros de esa comunidad, su quebrantamiento daña o pone en riesgo la paz, la tranquilidad, la justicia y el bien común.

Los individuos miembros de esa sociedad, deben respetarse entre sí, deben limitar sus actividades, sus movimientos, para no entorpecer las actividades de los demás.

El Estado, de acuerdo con los principios inmutables que emanan de la naturaleza de las cosas, proclama sus leyes en que da forma tangible y perfectamente delineada a las obligaciones y derechos de los ciudadanos, de esta manera se dan la estabilidad y la paz, elementos indispensables para la prosperidad de las sociedades; por ende las normas jurídicas sirven para que todos las conozcan y las cumplan.

La misión del Derecho consiste en regular la vida social en común de los miembros del cuerpo social; por tanto, una norma corresponde a su determinación (finalidad) de ser medio justo para cumplir

un fin justo cuando ofrezca un manejo (aplicación) adecuado para la adecuada regulación de la vida social común".<sup>77</sup>

Por lo tanto, una conducta humana que aparece como medio justo para el fin justo nunca puede contradecir a una norma jurídica, si por otra parte la norma está de hecho justificada.

"La característica antijurídica, unas veces recibida de modo expreso en los tipos del Código Penal, otras veces tácitamente presupuesta y por lo tanto, debiendo añadirse al tipo que no expresa, ha de entenderse en sentido de que con ella debe caracterizarse una conducta que contradice a la idea del Derecho, a la máxima para la conducta que por tanto no puede ser pensada como medio justo para el fin justo".<sup>78</sup>

Para Edmundo Mezger<sup>79</sup>, la antijuricidad o injusto significa: "el juicio impersonal objetivo sobre la contradicción existente entre el hecho y el ordenamiento jurídico".

Por su parte Jiménez de Asúa, nos dice al respecto que "la antijuricidad es lo contrario al Derecho. Por tanto, el hecho no basta que encaje descriptivamente en el tipo que la ley ha previsto, sino que se necesita que sea antijurídico, contrario al Derecho."<sup>80</sup>

Para el maestro Pavón Vasconcelos, la antijuricidad es "un concepto negativo, desaprobador

---

(77) Graf Zu Dohna. Citado por Jiménez de Asúa. Ob. Cit. pp 273.

(78) Idem.

(79) Ob. Cit. pp 131.

(80) Ob. Cit. pp 267.

del hecho humano frente al Derecho".<sup>81</sup>

Algunos autores sostienen en forma rotunda que la antijuricidad constituye la nota esencial del delito, pues por su naturaleza éste es un ilícito penal; sin lo antijurídico el delito no existe y precisamente el delito es tal por ser antijurídico.

Porte Petit argumenta que se tendrá como antijurídica una conducta adecuada al tipo, cuando no se pruebe la existencia de una causa de justificación, lo cual significa que para tener por antijurídica la conducta, es necesario una doble condición: la violación de una norma penal y la ausencia de una causa de justificación".<sup>82</sup>

En general, como hemos visto los autores se muestran conformes en que la antijuricidad es un desvalor jurídico, una contradicción o desacuerdo entre el hecho del hombre y las normas del Derecho. La ley no crea lo antijurídico, sino simplemente lo delimita, y no en una forma exhaustiva, por ello es necesario delimitar el contenido de lo antijurídico.

Existen una gran variedad de autores que han pretendido encontrar el contenido o esencia de lo antijurídico, sólo veremos algunos, que por su aportación me parece importante citar.

Mezger establece: "El contenido material del injusto es la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico", "la determinación del bien jurídico ha de realizarse siguiendo la ley, considerada como línea directriz obligatoria, pero al mismo tiempo y de modo necesario, con arreglo al Derecho suprallegal, pues

---

(81) Pavón Vasconcelos, Francisco. MANUAL DE DERECHO PENAL MEXICANO. Edic: PORRUA. 2a Edic. México 1967.

(82) IMPORTANCIA DE LA DOGMATICA JURIDICO PENAL. México 1954. pp 41.

de ninguna manera la ley agota la totalidad del Derecho".<sup>83</sup>

Jiménez Huerta considera como antijurídico "lo que lesiona un bien tutelado y, al propio tiempo, ofende las aspiraciones valorativas de la comunidad estatal, de donde lesión y ofensa constituyen el binomio integrante de la esencia de lo antijurídico"<sup>84</sup>

Carrancá y Trujillo dice: "La antijuricidad es la oposición a las normas de cultura, reconocidas por el Estado. Es, en suma, la contradicción entre una conducta concreta y un concreto orden jurídico establecido por el Estado."<sup>85</sup>

"Hay que dejar bien claro (dice este autor) que cuando decimos oposición a las normas, no nos referimos a la ley, sino que se hace referencia a las normas de cultura, o sea aquellas ordenes y prohibiciones por las que una sociedad exige el comportamiento que corresponde a sus intereses."<sup>86</sup>

De una manera clara y precisa, el maestro Carrancá y Trujillo nos dice que "por encima del precepto, está la norma de cultura de que el precepto se nutre y con el que se vivifica".

Cuando la norma de cultura ha sido recogida por el ordenamiento jurídico se hace posible la antijuricidad, o sea la violación u oposición o negación de la norma. La norma crea lo antijurídico; la ley el delito."<sup>87</sup>

---

(83) Citado por Pavón Vasconcelos. Ob. Cit. pp 280.

(84) Jiménez Huerta, Mariano. LA TIPICIDAD. Edit: PORRUA, México. 1955. pp 174.

(85) Carrancá y Trujillo. Op. Cit. pp 353.

(86) Ídem.

(87) Carrancá y Trujillo. Ob. Cit. pág. 354.

La doctrina respecto a la antijuricidad señala un doble sentido: el formal y el material.

La antijuricidad formal está constituida por la conducta opuesta a la norma.

La antijuricidad material se halla integrada por la lesión o peligro de bienes jurídicos.

**"La antijuricidad formal es la infracción de leyes".<sup>88</sup>**

La antijuricidad formal está constituida por la relación de oposición entre el hecho y la norma penal.<sup>89</sup>

Con respecto a la antijuricidad material, Liszt señala que "es materialmente antijurídica, la acción que encierra una conducta socialmente dañosa (antisocial o asocial).

Los hechos que las normas penales prohíben o mandan ejecutar son generalmente nocivos o peligrosos socialmente, pero aún cuando no lo fueran siempre serían antijurídicos por contravenir lo mandado por la norma. Los hechos dañosos y perjudiciales para la colectividad no previstos por la norma penal (actividad material), sólo serán antijurídicos cuando la ley los sancione. La antijuricidad material sin antijuricidad formal no tiene trascendencia penal.<sup>90</sup>

De todo lo que hemos expuesto, resulta que la lesión o riesgo de un bien jurídico, sólo será materialmente contrario al derecho cuando esté en contradicción con los fines del orden jurídico que

---

(88) Ignacio Villalobos. Ob. Cit. pp 354.

(89) Cuello Calón. Ob. Cit. pp 364.

(90) citado por Cuello Calón. Ob. Cit. 365.

regula la vida común.

La antijuricidad formal y material pueden coincidir, pero también discrepar.

Ahora bien, sin antijuricidad no hay delito. Por ello, el dogma NULLUM CRIMEN SINE LEGE, es la base de la antijuricidad formal.

Otro criterio con el que la doctrina ve la antijuricidad es, objetivamente y subjetivamente.

La subjetiva es aquella en la que para decir lo antijurídico, pretende previamente analizar si en la conducta del sujeto activo hubo dolo o culpa, así como capacidad para obrar culpablemente.

La antijuricidad Objetiva existe cuando una conducta o hecho viola una norma penal simple y llanamente.

Como se puede observar, no hay un criterio uniforme respecto a la antijuricidad.

Carrancá y Rivas al respecto establece: "Por ser la antijuricidad oposición a las normas de cultura, no puede ser más que una. Pero toda vez que las reglas de conducta están recogidas en el Derecho, con varias especialidades, puede hablarse de una antijuricidad en la especie penal, lo mismo que en otras."<sup>91</sup>

En nuestro derecho, el criterio de interpretación en materia penal, es el objetivo; es decir, sólo se toma en cuenta lo que establece el tipo en el Código, sin hacer analogías, todo ello con fundamento

---

(91) Carrancá y Rivas. Ob. Cit. pp 354.

en el artículo 14 const. párrafo tercero.

Para el Derecho Penal, un hecho será antijurídico cuando se halle previsto en el Código Penal, es decir, cuando este tipificado y no concurran causas de justificación.

Si la ley penal no establece la conducta (ausencia de tipicidad), no hay hecho antijurídico, ni por tanto delito, por grande que sea su inmoralidad, aún cuando lesione gravemente los intereses sociales.

Para concluir la explicación de la antijuricidad como elemento del delito, retomaremos de nueva cuenta (para efectos de dejarlo un poco más claro), la diferencia entre antijuricidad formal y la material.

Formal, porque se opone a la ley del Estado y material, porque afecta los bienes tutelados por dicha ley.

La convivencia humana, la sociedad misma, está regida por un conjunto de normas que hacen que esta convivencia se lleve a cabo en un clima de paz y respeto, su quebrantamiento daña o pone en peligro la seguridad y el bien común. "Forman un acervo equitativo de obligaciones y derechos a que todos nos hallamos ligados".<sup>92</sup> La violación de estos derechos, y el quebrantamiento de estas normas es lo que debemos entender como antijuricidad material.

En este sentido, el maestro Villalobos, expresa: "El atentado contra estas normas jurídicas, viola intereses que al ser protegidos por la organización jurídica constituyen una institución o un bien jurídico".

---

(92) Ignacio Villalobos. Ob. Cit. pp 258.

Ahora bien, la antijuricidad formal, se da cuando se comete una infracción a la ley, la violación al precepto descrito por el legislador, derivado de los órganos del Estado.

Así pues, la antijuricidad es: la oposición al Derecho.

d) culpabilidad.

La culpabilidad se identifica con la reprochabilidad hacia sujeto activo, por haberse éste conducido contrariamente a lo establecido por la norma jurídico penal.<sup>93</sup>

Jiménez de Asúa define la culpabilidad como el conjunto de presupuestos que fundamentan la reprochabilidad personal de la conducta antijurídica.<sup>94</sup>

Cuello Calón define la culpabilidad estableciendo: "Una acción es culpable, cuando a causa de la relación psicológica existente entre ella y su autor puede, ponerse a cargo de éste y además sería reprochada".<sup>95</sup>

Para Edmund Mezger, la culpabilidad "es el conjunto de los presupuestos que fundamentan el reproche personal al autor por el hecho punible que ha cometido".<sup>96</sup>

Para Fernando Castellanos Tena, la culpabilidad es "el nexo intelectual y emocional que liga al

---

(93) Osorio y Nieto, César Augusto. SINTESIS DE DERECHO PENAL. Parte General. Edit: TRILLAS. México 1991. pp 65.

(94) Citado por Osorio y Nieto. Ob. Cit. pp 65.

(95) Cuello Callón, Eugenio. Op. Cit. pp 413.

(96) Mezger, Edmund. Op. Cit. pp 189.

sujeto con su acto"<sup>97</sup>

Para Villalobos, la culpabilidad, genéricamente consiste en el desprecio del sujeto por el orden jurídico y por los mandatos y prohibiciones que tienden a constituirlos y conservarlo, desprecio que se manifiesta por franca oposición en el dolo, o indirectamente, por indolencia o desatención nacidas del desinterés o subestimación del mal ajeno frente a los propios deseos en la culpa."<sup>98</sup>

El artículo 8o del Código Penal para el D.F. establece:

**Artículo 8.-** Los delitos pueden ser:

I.- Intencionales

II.- No intencionales o de imprudencia;

III.- Preterintencionales.

El artículo 9 del mismo Código Penal establece:

"Obra **INTENCIONALMENTE** el que, conociendo las circunstancias del hecho típico, quiera o acepte el resultado prohibido por la ley.

Obra **IMPRUDENCIALMENTE** el que realiza el hecho típico incumpliendo un deber de cuidado que las circunstancias y condiciones personales imponen.

Obra **PRETERINTENCIONALMENTE** el que cause un resultado típico mayor al querido o aceptado, si aquél se produce por imprudencia".

---

(97) Castellanos Tena, Fernando. Ob. Cit. pp 234.

(98) Ídem.

De lo establecido en las definiciones anteriormente citadas, y de lo que establece el Código Penal (art.8), podemos concluir que la culpabilidad como elemento del delito reconoce dos grados: el DOLO y la CULPA, denominados en el Código Penal art.8 como: "intencionales" y "no intencionales o de imprudencia".

La fracción III del multicitado artículo, reconoce un tercer grado, que es partícipe de los otros dos, éste es la PRETERINTENCION, que da lugar al dolo eventual, el cual consiste según Osorio y Nieto en que "El sujeto se propone un resultado delictivo, pero se prevé la posibilidad de que surjan otros típicos no deseados, pero que se aceptan en el supuesto de que ocurran."<sup>99</sup>

"El que quiere un hecho de que se sigue, como su propia e inmediata consecuencia, un determinado resultado, indirectamente quiere también éste; se tiende a lesionar un bien y se prevé, además la posibilidad de causar este último".<sup>100</sup>

La culpabilidad es, pues, un elemento importante del delito, así como en la antijuricidad la relación que es su base se da entre la acción ejecutada y la norma penal, en la culpabilidad la relación que es su fundamento existe entre el agente y su acción; por lo tanto el carácter de la culpabilidad es marcadamente subjetivo.

El antiguo Derecho concedió escasa importancia al elemento subjetivo del delito, por regla general apreciaba solamente el daño producido prescindiendo de su causalidad espiritual.

El profesor Villalobos expresa al respecto: "El hecho de que toda afirmación de culpabilidad implique un reproche, una crítica y hasta una punibilidad para el sujeto, ha polarizado la atención

---

(99) Ob. Cit. pp 66.

(100) Raúl Carrancá y Trujillo. CODIGO PENAL ANOTADO. Edit: PORRUA. México 1980. pp 32.

induciendo a pensar que la esencia de la culpabilidad no radica en el sujeto culpable o en la forma de producirse el acto, sino en la comparación de la conducta con determinadas normas desatendidas o en una especial valoración, puesto que la afirmación de culpabilidad lleva consigo una estimación.

A todo esto se ha llamado concepción normativa de la culpabilidad. Este reproche, pues, que remotamente se conecta con una valoración objetiva del acto, inmediatamente implica una estimación de la actitud psicológica del sujeto que, conscientemente y por su propia voluntad, se constituya en causa del acto reprobado.

En resumen, hay que reconocer que la noción completa de la culpabilidad se forma por dos elementos: una actitud psicológica del sujeto, conocida como situación de hecho de la culpabilidad y una valoración normativa de la misma, que produce el reproche por encontrar al sujeto en oposición o en pugna con el Derecho y con sus obligaciones personales. Sin embargo, lo que ahora interesa es la actitud psicológica del sujeto que, si se tiene presente que el delito se ha de referir a un presupuesto necesario de antijuricidad, es el nuevo elemento que por sí solo constituirá la culpabilidad, ya que traerá consigo todo el proceso (externo) de valoración, de reproche y aún de punibilidad.<sup>101</sup>

La culpabilidad "en cuanto a su rango como elemento del delito queda en cierto modo subordinada a la antijuricidad".<sup>102</sup>

Esta primacía la expresa Beling al establecer: "Que el momento de la culpabilidad debe ser colocado después del de la antijuricidad, es cosa que no necesita prueba alguna. La culpa criminal sin obrar antijurídico es una quimera".<sup>103</sup>

---

(101) Citado por Fernando Castellanos. Op. Cit. pp 235,236.

(102) Cuello Calón, Eugenio. Op. Cit. pp 424.

(103) *Ibidem*.

El elemento moral en la acción incriminable sólo ha venido a ser reconocido en estadios superiores de la doctrina penal, antes fue general la responsabilidad, sin culpabilidad, que las primeras legislaciones, Roma y el Derecho germánico, consagraron abundantemente. Se reconoció culpabilidad a los animales y aún a las cosas.

Más tarde se reconoció que no puede darse delito ni pena sin fundamento en la voluntad antijurídica, manifestada ya como la ofensa intencional a la ley moral y al Estado (*dolus*), ya como descuido o negligencia culpable (*culpa*); de donde se admitió en seguida que los hechos ejecutados sin intención ni culpa no eran plenamente sancionables.

"La acción u omisión sancionada por un Código Penal, no constituye delito por la sola objetividad material del hecho; este debe ser siempre la expresión de una personalidad más o menos socialmente peligrosa, que lo es a causa de la propia condición psicopatológica o por falta de desarrollo psíquico o por que el hecho sea una acción del individuo determinado por intenciones delictuosas; si el hecho dañoso es espontáneo (como la fuerza física y en la sugestión hipnótica) el procesado puede decir con justicia que no es suyo y, por tanto, no debe responder legalmente de él; pero aunque el acto sea suyo, como exteriorización e índice de su voluntad, es preciso para que sea delito que haya determinado por una intención delictuosa o por un olvido de aquel mínimo de disciplina social que impone la vida civil (Ferri) es decir, *dolosa* o *culposamente*."<sup>104</sup>

La culpabilidad es exclusivamente una determinación de la voluntad contraria al deber, esto es, una determinada situación de hecho anímica que existe en el autor, un proceso anímico, y no un juicio valorativo sobre esta situación de hecho".<sup>105</sup>

---

(104) Carrancá y Trujillo, Raúl. DERECHO PENAL MEXICANO. Ob. Cit. pp 429, 430.

(105) Mezger, Edmund. Op. Cit. pp 190.

Pasemos a estudiar brevemente las formas de la culpabilidad, para poder comprender éste interesante elemento del delito, estas son el DOLO y la CULPA.

El DOLO, consiste en que el autor del hecho delictuoso, está consciente de lo que va a pasar al realizar su conducta, lo hace voluntariamente y desea por lo tanto el resultado.

Supone indispensablemente como elemento intelectual, la previsión de dicho resultado así como la contemplación clara y completa de las circunstancias en que dicha causación pueda operar; así mismo supone, como elemento emocional, la voluntad de causación de lo que se ha previsto; es la dañada o maliciosa intención.

Para Edmundo Mezger, el dolo es "la comisión del hecho con conocimiento y voluntad. El dolo consiste en consecuencia, en circunstancias de hecho determinadas, no es, de por sí un concepto valorativo."<sup>106</sup>

El dolo por tanto, es el conocimiento y la voluntad de la realización del tipo.

"En el dolo se encuentran, por lo tanto, dos elementos: el elemento cognitivo y el volitivo".<sup>107</sup>

El cognitivo se refiere al conocimiento que debe haber tenido el autor para obrar con dolo.

El volitivo, resume las condiciones bajo las cuales es posible afirmar que el autor quiso lo que sabía.

---

(106) Ibidem pp 226.

(107) Bacigalupo, Enrique. MANUAL DE DERECHO PENAL. Parte Gral. Edit: TEMIS. Bogotá Colombia. 1989. pp 103.

Para el maestro Castellanos Tena, el dolo contiene un elemento ético y otro volitivo o emocional.

El elemento ético está constituido por la conciencia de que se quebranta el deber.

El volitivo o psicológico consiste en la voluntad de realizar el acto, en la volución del hecho típico.

Existen en la doctrina varias clasificaciones respecto del dolo, pero nosotros tomaremos las que el maestro Castellanos tena establece por considerarlas las menos complicadas.

El DOLO DIRECTO, es aquel en el que el sujeto se representa el resultado penalmente tipificado y lo quiere. Hay voluntariedad en la conducta y querer del resultado.

El DOLO INDIRECTO, conocido también como dolo de consecuencia necesaria, se presenta cuando el agente actúa ante la certeza de que causará otros resultados penalmente tipificados que no persigue directamente, pero aún previendo su seguro acaecimiento ejecuta el hecho.

El DOLO INDETERMINADO es la voluntad genérica de delinquir, sin fijarse un resultado delictivo concreto.

El DOLO EVENTUAL, el sujeto se propone un resultado delictivo, pero se prevé la posibilidad de que surjan otros típicos no deseados, pero que se aceptan en el supuesto de que ocurran.

La CULPA es, al igual que el dolo una actitud contraria al deber y por lo tanto, reprobable de la voluntad. El sujeto activo tenía la posibilidad y el deber de ser cauto y atento, pero ha actuado con

ligereza; por eso se considera que comparándola con el dolo, la culpa es una forma menos grave de la voluntad culpable.

Para Cuello Calón, "existe culpa cuando se obra sin intención y sin la diligencia debida, causando un resultado dañoso, previsible y penado por la ley".<sup>108</sup>

Para Fernando Castellanos, la culpa se da "cuando se realiza la conducta sin encaminar la voluntad a la producción de un resultado típico, pero este surge a pesar de ser previsible y evitable, por no ponerse en juego, por negligencia o imprudencia, las cautelas o precauciones legalmente exigidas."<sup>109</sup>

"La culpa o imprudencia la encontramos cuando el activo no desea realizar una conducta que lleve un resultado delictivo, pero por un actuar imprudente, negligente, carente de atención, cuidados y reflexión varifica una conducta que produce un resultado previsible delictuoso".<sup>110</sup>

Para Ignacio Villalobos, la culpa se da cuando "una persona obra de manera que, por su negligencia, su imprudencia, su falta de atención, de reflexión, de pericia, de precauciones o de cuidados necesarios, se produce una situación de antijuricidad típica no querida directamente ni consentida por su voluntad, pero que el agente previó o pudo prevenir y cuya realización era evitable por el mismo."<sup>111</sup>

De esta definición podemos desprender los elementos de la culpa que son:

---

(108) Op. Cit. pp 246.

(109) Ob. Cit. pp 246.

(110) Osorio y Nieto, César Augusto. Op. Cit. pp 66.

(111) DERECHO PENAL MEXICANO. Porrúa. México 1990. pp 307.

- 1.- Un actuar voluntario, es decir, una conducta humana (acción u omisión).
- 2.- La realización de un tipo penal.
- 3.- El no querer ni consentir la realización de aquello que hace que el acto sea típicamente antijurídico.
- 4.- Que tal realización de lo antijurídico se deba a negligencia o imprudencia del agente.
- 5.- Que el responsable haya previsto lo que podía suceder por su actuación, o que haya podido preverlo.
- 6.- Ha de haber posibilidad de evitar la producción de aquello que la ley quiere que se evite.

Las especies de culpa son las siguientes:<sup>112</sup>

a) CONSCIENTE, con previsión o con representación.

Existe cuando el sujeto activo prevé la posibilidad de un resultado ilícito penal, pero no desea tal resultado y espera que no haya tal evento típico.

b) Culpa INCONSCIENTE, sin previsión, sin representación.

Esta especie de culpa se da cuando el resultado, por naturaleza previsible, no se prevé o no se representa en la mente del sujeto.

a) Punibilidad.

Toda acción contraria al Derecho es condenable.

---

(112) Tomado de Osorio y Nieto, César Augusto. Ob. Cit. pp 66.

(\* \*) Algunos autores clasifican la culpa inconsciente o sin previsión en: Grave, cuando el resultado es previsible por cualquier persona; Leve, cuando es previsible por una persona cuidadosa y, Levísima por los extremadamente cuidadosos.

De la transgresión a bienes jurídicos tutelables proviene la extrema delicadeza del orden punitivo.

A través de la punibilidad, el Estado prueba la eficacia del Derecho como medio para gobernar la vida de los hombres en sociedad.

El Derecho Penal, es una de las ramas del Derecho que a través de un conjunto de normas determinan las acciones u omisiones que se consideran delitos; y las penas a que se hace acreedor el delincuente. La pena, es un castigo impuesto por el estado (por el orden público), con base en la ley.

Ahora bien, por punibilidad entendemos en consecuencia, "La amenaza de pena que el Estado asocia a la violación de los deberes consignados en las normas jurídicas, dictadas para garantizar la permanencia del orden social".<sup>113</sup>

Toda conducta que realiza el delincuente (ya sea acción u omisión), es un ataque directo a los derechos del individuo (integridad física, honor, propiedad, vida, etc.) pero atenta siempre en forma mediata o inmediata contra los derechos del cuerpo social, por ello es indispensable una pena, en virtud del comportamiento del delincuente.

Sauer<sup>114</sup>, distingue dentro de una construcción teórica sui generis, entre penalidad y punibilidad, pues mientras la primera es el conjunto de los presupuestos positivos de la pena según la ley, la segunda (punibilidad), es el conjunto de los presupuestos normativos de la pena para la ley y la sentencia de acuerdo con las exigencias de la idea de Derecho (la justicia y el bien común).

---

(113) Pavón Vasconcelos, Francisco. MANUAL DE DERECHO PENAL MEXICANO. EDIT: Porrúa. México 1982. pp 421.

(114) Citado por: Pavón Vasconcelos. Ob. Cit. pp 423.

La punibilidad es el conjunto de aquellos presupuestos de la pena que deben ser realizados en la ley y la sentencia a fin de que sea satisfecha la idea del Derecho.

En el punto uno de este capítulo, al tratar la punibilidad como elemento del delito, nos dimos cuenta que no hay una unificación de criterios por parte de la doctrina al respecto.

A la conclusión que llegamos, es que se confunde la punibilidad con la pena, y no es lo mismo, la punibilidad es algo característico del delito, es decir, que el delito que se cometa siempre será punible, estará bajo la amenaza de ser castigado, independientemente si ese castigo se llegue a realizar o no. Viene a la memoria una frase que al respecto establece: "Un acto es punible porque es delito, pero no es delito por que es punible".

Es importante establecer que, para que la acción sea punible es necesario que esté tipificada en un ordenamiento jurídico la pena.

En virtud de que "la norma jurídica surge en cuanto el incumplimiento del deber prescrito se relaciona a un acto coactivo del Estado que la dicta. Por esta razón Kelsen considera inexistente una obligación jurídica de conducirse en determinada forma si no hay norma que estatuya un acto coactivo para sancionar la conducta contraria."<sup>115</sup>

El principio jurídico que establece que "NO HAY DELITO SIN LEY, NI PENA SIN LEY"; es la máxima protección que los individuos pueden obtener, es una garantía de seguridad jurídica que evita injusticias hacia los infelices que son acusados de algún delito, pero que su conducta no se encuentra tipificada en algún cuerpo legal y el legislador tampoco establece una pena.

---

(115) Pavón Vasconcelos, Francisco. Op. Cit. pp 424.

Nuestro Derecho acoge este principio en la Constitución Política, en el art.14 párrafo tercero establece:

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata".

Así pues, a través del precepto penal se dirige un mandato o prohibición a los particulares destinatarios de ellas, estatuyéndose deberes de obrar o abstenerse cuya exigencia es posible en virtud de la coacción derivada de la sanción integrante de las normas de éste tipo.

Un delito es punible por antijurídico y por culpable. El hombre que obra contra la sociedad, merece el reproche y la sanción. "La punibilidad como merecimiento, como responsabilidad o como derecho correspondiente al Estado se engendra por la antijuricidad y la culpabilidad".<sup>116</sup>

El maestro Cuello Calón establece que: "realmente la punibilidad viene a ser un elemento de la tipicidad, pues el hecho de estar la acción conminada con una pena constituye un elemento del tipo delictivo".<sup>117</sup> Esto viene a confirmar aún más que, si la pena no está tipificada, no se podrá penar la conducta del individuo, por más antijurídica que ésta haya sido.

Hemos visto en éste capítulo, el concepto de delito así como los elementos que lo componen desde diferentes puntos de vista, expresados por prestigiosos autores especialistas en la materia y, de manera modesta aportamos algunas ideas y críticas que creímos conveniente realizar a dicho concepto.

---

(116) Ignacio Villalobos. Op. Cit. pp 212.

(117) Cuello Calón, Eugenio. Ob.Cit. pp 600.

**Ahora corresponde penetrar al campo del Derecho Electoral, que junto con el Derecho Penal, forman el conjunto clave, en donde se encuadra el objeto de este trabajo.**

**CAPITULO III.**  
**EL DERECHO ELECTORAL.**

## EL DERECHO ELECTORAL

### 1.- Evolución del Derecho electoral Mexicano.

Hablar de la evolución del Derecho Electoral Mexicano, es hablar también de la evolución de su pueblo, porque es la historia de su lucha por la emancipación, la cual han ganado con gran esfuerzo.

"El hombre vive para defenderse del hombre y crea instituciones políticas -como una red sin costuras-, para aprisionar a los enemigos de la libertad".<sup>118</sup>

Basándonos en la anterior opinión de Serra Rojas, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que la legislación electoral, ha nacido como necesidad de garantizar la libertad de los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos.

Nada más importante para un país que desea avanzar por el camino de la democracia, que consolidar y perfeccionar su Derecho Electoral, para garantizar sus instituciones políticas y de ésta manera tener un gobierno fuerte respaldado por la legitimidad y, sobre todo, por la legalidad. "Nada por encima de la ley" reza un adagio popular.

Así pues, los instrumentos electorales, como elemento esencial para el ejercicio de la democracia, se convierten en un punto clave del proceso, para garantizar la limpieza, imparcialidad y transparencia de las elecciones.

Conocer sus antecedentes legislativos, nos servirá para comprender el presente, y no cometer

---

(118) Serra Rojas, Andrés. TEORÍA DEL ESTADO. Edit: PORRUA. México 1990. pp 12.

los mismos errores. Trataremos de mirar el pasado para conocer aunque de manera somera la historia de nuestro Derecho Electoral.

El maestro Berlín Valenzuela dice que "debe entenderse a la historia no solamente como un pasado estático, carente de significación, sino dentro de un proceso de actualización de las nuevas circunstancias que se van presentando en la vida de los pueblos".<sup>119</sup>

Todo tiene un origen, la vida proviene de la vida, los nuevos inventos provienen de otros, las ideas se van gestando a través de los años, hasta que dan a la luz como ideologías, que sirven a los hombres para guiar sus vidas. Por lo tanto, conocer la historia es importante.

Entrando al aspecto legislativo propiamente dicho, nos encontramos con que el sistema electoral mexicano durante el siglo XIX es esencialmente mayoritario de elección indirecta en primer, segundo, o hasta tercer grado. En los textos de corte conservador-centralista se incorpora siempre el criterio censatario económico para el voto pasivo y con gran frecuencia para el activo, modalidad que fue adoptada alguna vez hasta por las normas liberales.

El voto público es la regla en la fase primaria de la elección aunque domine casi siempre el voto secreto en las etapas posteriores. Los organismos electorales encargados de la preparación de los comicios tienen carácter local, sujetos a las autoridades municipales, de partido, estatales o departamentales.

El registro queda sujeto a la discrecionalidad de los integrantes de la mesa de la junta electoral, la propia unidad básica electoral cambia, pues al principio se une a la circunscripción administrativa religiosa --la parroquia--; pero después se vincula al factor demográfico.

---

(119) DERECHO ELECTORAL. Edit: PORRUA. México 1980. pp 219.

El control de la legalidad electoral tendrá que esperar mejores tiempos, ya que las posibles inconformidades por irregularidades electorales están mínimamente previstas en las leyes y quedan sujetas al criterio de las juntas electorales.<sup>120</sup>

#### CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

El primer antecedente legislativo en Derecho Electoral propiamente dicho, lo encontramos en la Constitución de Cádiz, la cual fue promulgada el 19 de marzo de 1812 por las Cortes del imperio Español en las que estuvieron representadas las colonias.

En esta constitución, el proceso electoral se desarrollaba en tres fases: juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia.

La parroquia, célula del proceso electoral, era una circunscripción de tipo religioso-administrativo. Para la elección del elector parroquial, presididos los ciudadanos por el párroco del lugar y después de haber asistido a misa se reunían en el lugar designado para la votación.

En primer término se elegía un presidente, un secretario y dos escrutadores quienes encabezaban el acto. Luego por cada elector correspondiente a la parroquia (doscientos habitantes por elector) se elegían once compromisarios. Los ciudadanos manifestaban oralmente por quien votaban, lo que anotaba el secretario.

A su vez, electos los compromisarios, en reunión aparte, elegían al elector o electores parroquiales, que formarían, posteriormente, las juntas de partido.

---

(120) Serrano Migallón, Fernando. LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXICANA. Génesis e Integración. Edit: MIGUEL ANGEL PORRUA. México 1991. pp 55,56.

El partido integraba una unidad territorial con cierta afinidad al actual distrito electoral. Reunidos los electores parroquiales en las cabeceras de los partidos, constituían las juntas electorales de partido. De igual forma, antes de la elección de los electores de partido, se nombraba presidente, secretario y dos escrutadores. De acuerdo con el número de diputados que le correspondía a cada provincia (setenta mil almas por diputado) en las juntas electorales de partido se elegía el triple de electores de partido, quienes integrarían las juntas de provincia. Esta elección era secreta, a pluralidad absoluta de votos y a segunda vuelta. Al igual que para las elecciones de parroquia, se acudía antes y después de la elección a ceremonias religiosas.

Para la elección de diputados, los electores de partido se reunían en la capital de la provincia la provincia -las diputaciones eran por provincia- y elegían por mayoría absoluta y a segunda vuelta al diputado o a los diputados que les correspondían. Reunidas las cortes, se designaban dos comisiones para calificar las elecciones: una de cinco individuos que revisaba los expedientes electorales e informaba a la asamblea de la legitimidad de los poderes otorgados a los presuntos diputados y otra de tres que hacía lo mismo con respecto a la primera. Es vieja, pues la práctica de que las cámaras califiquen sus propias elecciones.

Se vislumbraba ya lo que serían los distritos y secciones. La mesa directiva de casilla tiene, desde entonces, los elementos básicos.

Sus miembros, nominal y cuantitativamente, siguen siendo los mismos. se tiene en embrión el primer organismo electoral.

No había padrón de electores, no organismos que regularan el proceso electoral. Se desconocía en consecuencia, quienes podrían votar. La mesa directiva de la casilla decidía "in actu" cuando existía

duda sobre si un ciudadano podía votar. En la mesa directiva de casilla podemos encontrar también el primer vestigio del Registro Nacional de Electores.<sup>121</sup>

#### LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814.

Al consumarse la independencia, la actividad política de los mexicanos comienza a intensificarse y a tomar una forma más organizada a través de tendencias y grupos políticos.

La lucha iniciada por Hidalgo, sirvió para que los habitantes de la Nueva España se quitaran la venda de los ojos, y los hizo reaccionar hasta hacerlos pensar en problemas que hasta entonces habían estado excluidos de sus preocupaciones.

Pero, no nada más los sucesos sangrientos del movimiento independentista sirvieron de estímulo para que surgieran semejantes inquietudes. "En el curso del siglo XVIII pero particularmente en su segunda mitad, agitaba profundamente a la Europa intelectual la propaganda revolucionaria de filósofos y escritores ingleses y franceses, representantes de un gran movimiento de renovación espiritual y política conocido con el nombre de la Ilustración Europea".

"Estas nuevas doctrinas ejercieron profunda influencia en la conciencia de las clases intelectuales de Nueva España y de las otras colonias, inspirando en sus miembros el propósito de substituir las instituciones caducas del régimen colonial, por nuevas formas de existencia social y política, ejerciendo el derecho de resistencia a la opresión formulado por los mismos autores franceses y otros autores europeos".<sup>122</sup>

---

(121) García Orozco, Antonio. LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA. 1812-1988. Comisión Federal Electoral. 3a Edic. pp 4,145.

(122) Cue Cánovas, Agustín. HISTORIA SOCIAL Y ECONOMICA DE MÉXICO. 1521-1854. Edit: TRILLAS. México 1971. pp 188.

A continuación señalaremos los grandes acontecimientos históricos ocurridos en Europa y América, que actuaron como factores externos en la preparación e iniciación de nuestro gran movimiento de emancipación respecto a España.

1.- El pensamiento europeo, particularmente el representado por las ideas de la Ilustración y del Enciclopedismo francés, y su influencia en la Nueva España.

2.- La revolución industrial inglesa (iniciada hacia 1760) y la acción expansiva del poderío inglés en América.

3.- La independencia de los Estados Unidos de Norte América y la expansión mercantil y territorial norteamericana.

4.- La Revolución Francesa iniciada en 1789 y la influencia de sus principios políticos y jurídicos en América y en la Nueva España.

5.- La invasión de Napoleón I en España y sus repercusiones en la América Española y en México.<sup>123</sup>

Esta constitución, formulada por el genio visionario de Morelos es considerada como la pionera de los principios de democracia social. Se le conoce también con el nombre de "DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE AMÉRICA LATINA".

Estuvo inspirada fundamentalmente en las constituciones francesas de 1739 y 1795, lo que

---

(123) Cue Canovas, Agustín. Ob. Cit.

explica su carácter democrático e individualista.

En su artículo séptimo establecía el derecho al sufragio para la elección de diputados sin distinción de clases, a todos los ciudadanos en quienes concurrieran los requisitos que marcaba la ley.

El artículo 13, estableció que "eran ciudadanos de la América Mexicana los nacidos en ella, también estableció que tenían derecho al sufragio los ciudadanos que hubieran cumplido 18 años o menores si estaban casados y acreditaban su adhesión a la causa de la independencia; así mismo, que tuvieran empleo o modo honesto de vivir y que no tuvieran alguna infamia pública ni hubieran sido procesados criminalmente por el Gobierno revolucionario.<sup>124</sup>

El proceso electoral establecido en ésta Constitución es muy parecido al de la Constitución de Cádiz, pues la terminología es igual: Juntas Electorales de Parroquia, Juntas Electorales de Partido y Juntas Electorales de provincia.

Sus diferencias con respecto a la Constitución de Cádiz se podrían resumir de la siguiente forma:

Se elige un diputado por provincia y no por setenta mil habitantes; por cada parroquia se designa un elector y no uno por cada doscientos habitantes; los electores de partido y los diputados son electos únicamente por mayoría relativa; las juntas de parroquia podían llevarse a efecto parcialmente; si una parroquia era extensa, se le dividía a fin de realizar las elecciones con grupos más pequeños y, por último, las elecciones indirectas en segundo grado. (según la Constitución de Cádiz eran indirectas en

---

(124) Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. Edit: PORRUA. México. Citado por Berlín Valenzuela Francisco. Ob. Cit. pp 222.

tercer grado).<sup>125</sup>

Esta Constitución no tiene desde el punto de vista legislativo mucha importancia por no haber tenido vigencia, pero a pesar de eso, "entraña una poderosa fuerza emotiva para el pueblo de México".<sup>126</sup>

#### CONVOCATORIA A CORTES DE 17 DE NOVIEMBRE DE 1821.

La soberana Junta Provisional Gubernativa, convocó a elecciones para diputados al Congreso en la fecha señalada, estableciendo el siguiente procedimiento:

Los ayuntamientos elegirán a los electores de partido, los cuales se reunirán en la cabecera de su respectivo partido y nombrarán un elector de provincia; se reunirán en su capital para elegir a los Diputados al Congreso.

El número de diputados de las provincias era variable "según el cupo que señala a cada una el plan adjunto, y de ellos han de ser tres, precisa e indispensablemente, un eclesiástico del clero secular, otro militar natural o extranjero, y otro magistrado, juez de letra o abogado."<sup>127</sup>

---

(125) García Orozco, Antonio. Ob. Cit. pp 137.

(126) Jiménez Morales, Guillermo. Op. Cit. pp 137.

(127) Serrano Migallón, Fernando. Ob. Cit. pp 59.

## LEY PARA NOMBRAR DIPUTADOS CONSTITUYENTES. 1823.

Esta ley, sigue el principio de sufragio universal en cuanto al voto activo se refiere, "se conserva la elección indirecta en segundo grado; no se basa en la división religiosa, sino en la estructura municipal. La primera etapa continúa sujeta al criterio de mayoría relativa y voto público, mientras la segunda y tercera sostienen la mayoría absoluta con dos vueltas de ser necesario y con voto secreto en ambas instancias"<sup>128</sup>

Según esta ley, se elegía un diputado por cada 50 mil "almas" y para la elección se deberían celebrar juntas primarias o municipales, secundarias y de provincia. Las juntas primarias correspondieron, con algunas variantes a las juntas de parroquia las integraban los ciudadanos en ejercicio de sus derechos, vecinos del municipio respectivo. Se designaba un elector por cada 500 habitantes; cuando un municipio era populoso, se dividía en Departamentos. Las haciendas o ranchos que no llegaran a 500 habitantes, se agregaban a la población más cercana.

Los ciudadanos se acercaban a la mesa donde se llevaba a cabo la votación y expresaban al secretario los nombres de las personas por quienes votaban en un número correspondiente al de electores de acuerdo con el total de habitantes del municipio; si el ciudadano llevaba anotados los nombres, el secretario los leería en voz alta para que aquel dijera si estaba de acuerdo con ella.

Terminada la elección el presidente anunciaba en voz alta el resultado y daba los nombres de los que resultarían electores primarios, procediéndose a levantar un acta y se le entregaba una copia a los electores, la que les serviría de constancia.

Las juntas secundarias o de partido, se celebraban bajo la presencia del jefe político o alcalde

---

(128) Berlín Valenzuela Fco. Ob.Cit. pp 222,223.

de la cabecera del partido. Antes de la elección se nombraba un secretario y dos escrutadores que verificaban y calificaban los nombramientos de los demás electores primarios; tres miembros de la junta, a su vez, calificaban el nombramiento del secretario y los escrutadores.

El voto para elegir a los electores secundarios o de partido era secreto y la elección por mayoría absoluta y a segunda vuelta. Si en esta última se producía empate, se decidía por suerte.

Del acta de la junta se entregaba copia a los electores de partido, quienes la usaban como constancia.

El presidente enviaba también, por separado, una copia al presidente de la junta de provincia. Las juntas de provincia para la elección de diputados, seguían el mismo procedimiento.

#### LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

Esta Constitución fue la primera Constitución del país, en ella los constituyentes de 1823-1824, resolvieron la disputa entre el centralismo y el federalismo, estableciendo la República Federal, representativa y popular.

Esta Constitución, dice Jiménez Morales, fue en donde "se estableció el sistema de gobierno más complicado de todos, y que requiere más delicada comprensión de los principios que lo informan". "Con lo que queda demostrado que los autores de esa Constitución eran individuos que conocían las teorías democráticas y federalistas de la época sabiéndolas plasmar debido al requerimiento de las provincias"<sup>129</sup>

---

[129] Jiménez Morales, Guillermo. Op. Cit. pp 139.

Esta Constitución, dice Cue Canovas, no rompía radicalmente con el pasado: se consagraba la intolerancia religiosa y se conservaban los fueros eclesiásticos y militar; no se establecían las garantías frente al poder del Estado. Tres millones de indios analfabetos y miserables, herencia del régimen colonial, eran incorporados de golpe dentro del derecho común adquiriendo ante la ley una igualdad teórica en relación con los otros sectores de la población. El indio se convirtió en ciudadano, y aunque se suprimieron los tributos que pesaban sobre él como ciudadano, tuvo ahora que pagar impuestos y prestar el servicio militar en tanto que las ventajas y derechos que la Constitución le otorgaba quedaban solamente inscritos en el texto legal, por falta de capacidad para disfrutarlos.<sup>130</sup>

Esta Constitución establecía que el ejecutivo se depositaría en un sólo individuo, estableciéndose el cargo a la vicepresidencia. Los requisitos para ambos puestos eran los siguientes: tener 35 años cumplidos el día de la elección, ser residentes del país y mexicanos por nacimiento, no podía ser reelecto el Presidente para el período inmediato. La elección de ambos era indirecta con el procedimiento siguiente: cada legislatura enviaba dos candidatos, uno debía ser vecino del estado para que el segundo fuera una figura nacional, recibidos por el Congreso los testimonios de las tres cuartas partes de las Legislaturas, los diputados nombraban una comisión integrada por un representante de cada Estado, para el recuento y después la Cámara procedería a calificar la elección. En caso de empate o cuando la mayoría fuese relativa la Cámara de Diputados decidía.

Esta Constitución establecía un gobierno semejante al de los Estados Unidos. El poder Legislativo era depositado en dos Cámaras: la de diputados y la de senadores. Los diputados eran designados por electores en tanto que los senadores se designarían dos por cada Estado

El artículo 90 decía que las cualidades de los electores se prescribían por las legislaturas de los Estados, los que también deberán reglamentar las elecciones conforme a los principios que se

---

(130) Cue Canovas, Ob. Cit. pp 224.

establecían en la Constitución.

El artículo 10 establecía: "la base general para el nombramiento de diputados será la población".

Por cada ochenta mil almas se nombraría un diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil. El Estado que no tuviera esa población, nombraría un diputado. (art.11)

El artículo 13 establecía: "Se elegirá asimismo en cada Estado el número de diputados suplentes que corresponda, a razón de uno por cada tres propietarios, o por una fracción que llegue a dos. Los Estados que tuvieran menos de tres propietarios elegirán un suplente".

El artículo 14 establecía: "El territorio que tenga más de cuarenta mil habitantes nombrará un diputado propietario y un suplente, que tendrá voz y voto en la formación de leyes y decretos".

El artículo 15 establecía: "El territorio que no tuviera la referida población, nombrará un diputado propietario y un suplente que tendrá voz y voto en todas las materias. Se arreglarán por una ley particular las elecciones de los diputados de los Territorios".<sup>131</sup>

Como se puede leer en el artículo 9, la legislación secundaria quedaba bajo la soberanía de los Estados, es decir, que los Estados de la República podían expedir su propia ley electoral.

---

[131] García Orozco, Antonio. Op.Cit. pp 157.

**DECRETO SOBRE GOBIERNO POLÍTICO DEL DISTRITO, SUS RENTAS Y NOMBRAMIENTOS DE DIPUTADOS, DEL 11 DE ABRIL DE 1826.**

Este Decreto del Congreso Federal estableció que desde la siguiente legislatura el Distrito Federal tendría representantes en la Cámara de Diputados con arreglo a la Constitución de 1824.

En el artículo 5o deca que el nombramiento de diputados se haría por medio de Juntas Primarias, Secundarias y de Provincia. Se deca además, que la celebración de las juntas se arreglaría conforme a la convocatoria del 17 de junio de 1823.<sup>122</sup>

**REGLAS PARA LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS Y AYUNTAMIENTOS DEL DISTRITO Y TERRITORIOS DE LA REPÚBLICA. 12 DE JULIO DE 1830.**

El empadronamiento lo realiza un vecino por cada manzana comisionado por el Ayuntamiento, la boleta para votar es entregada posteriormente y si alguno carece de ella puede reclamarla y se lo entregará siempre que el comisionado se cerciore de la vecindad. Los vecinos de cada manzana formaban una Junta electoral después del empadronamiento. Una Junta Electoral en el Distrito Federal se formaba por cada manzana o sección, en los territorios dos manzanas formarían una Junta Electoral con tal que los vecinos no fueran menos de diez, si no llegaba a ese número se aumentarían las manzanas que fueran necesarias.

En el D.F. si la población o parte de ella estaba dispersa, el Ayuntamiento la dividiría en secciones que no fueran mayores de 800 habitantes ni menores de 400. En los territorios las secciones no deberían pasar de dos mil ni bajar de mil.

---

(132) Berlín Valenzuela, Francisco. Ob.Cit. pp 255.

Para realizar la votación, el Ayuntamiento nombraba antes de las elecciones, un comisionado por manzana o sección. Un mes antes de la elección, se empadronaban a los vecinos de cada manzana o sección que tuviera derecho a votar dándoseles una boleta que contendría: año de elección, nombre de la parroquia, números de la manzana y sección, nombre del ciudadano y firma del comisionado. Esta boleta les serviría en el momento de la elección, como credencial y como boleta electoral.

Las Juntas Electorales darían principio a las nueve de la mañana, pero para su instalación se necesitaba la presencia de nueve ciudadanos, en caso de que faltaran se esperaba una hora y se procedía a la instalación con los presentes siempre que no fueran menos de cinco más el comisionado de la manzana.

De entre los presentes se nombraba un presidente y cuatro secretarios. Los comisionados tomaban la votación del presidente y éste de los secretarios, a los comisionados se les designaba el papel de observador. Acto continuo el comisionado dejaba sobre la mesa el padrón de sus manzanas e inmediatamente se procedía a la votación. El voto era público y se anotaba al reverso de la boleta el nombre del candidato, ésta se leía en voz alta y se firmaba por el secretario. El que hubiera obtenido la mayoría era designado elector y en caso de empate la suerte decidía, el acta firmada por los componentes de la Junta se remitía al gobernador del Distrito y Este comunicaba a la Junta secundaria los nombramientos. Las elecciones secundarias se verificaban en la capital con la asistencia del Jefe Político quien presidía la junta mientras se designaba presidente, retirándose el jefe político, se nombraban entre ellos dos secretarios para que calificaran la legitimidad de los nombramientos y las dudas de la elección, el día señalado para la elección se procedía a nombrar el diputado y su suplente por escrutinio secreto mediante cédulas; las actas se firmaban por el presidente del Consejo de Gobierno y a los interesados se les entregaban sus credenciales.

LEY SOBRE ELECCIÓN DE DIPUTADOS PARA EL CONGRESO GENERAL Y DE LOS INDIVIDUOS QUE  
COMPONGAN LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES.

El 30 de noviembre de 1836 se expidió esta ley que en términos generales era muy parecida a la de 1830, con la diferencia que esta tuvo su origen en las "Siete Leyes" centralistas en las que priva el pensamiento de la corriente conservadora.

"En 1835 el gobierno determinó acabar con el sistema federal, el Congreso para realizar esta reforma constitucional legalmente, debía, según los preceptos de esta, iniciar las modificaciones y dejar a las Legislatura siguiente la aprobación necesaria para su admisión, encontró tardío y embarazoso el procedimiento, y tuvo por más fácil declararse Constituyente para dar una carta nueva de todo a todo. La asamblea, que tenía su origen y sus títulos de legitimidad en la Constitución de 1824, usurpa poderes que ni le han dado sus electores, ni proceden de aquella ley, destruye la Constitución y dicta la de 1836.

Su base es, pues, la más original que pueda darse: un golpe de Estado Parlamentario. No es fácil encontrar Constitución más singular; ni más extravagante que este parto del centralismo, que no tiene para su disculpa ni siquiera el servilismo de sus autores; porque si, por sus preceptos, las provincias, el Parlamento y el Poder Judicial quedan deprimidos y maltrechos, no salía más madrado el ejecutivo que había de subordinarse a un llamado Poder conservador, en donde se suponía investir algo de sobre humano, intérprete infalible de la voluntad de la nación, cuyos miembros, poseídos del furor sagrado de los profetas, declararían la verdad suprema para obrar el prodigio de la felicidad pública.<sup>122</sup>

La Constitución de 1836 fue desconocida por las bases de Tacubaya del 28 de septiembre de

---

(133) Emilio Rabasa. Citado por Jiménez Morales, Guillermo. Ob. Cit. pp 140, 141.

1841. Para la elección del Presidente provisional la base primera prevenía que el excelentísimo General en jefe elegía a dos diputados por cada Departamento para que éstos con entera libertad designaran el Presidente.

En la convocatoria que se lanzó para el Congreso Constituyente se siguió en todo a la Ley de 30 de noviembre de 1836, sólo que en la elección primaria no se exigía patrimonio. Con posterioridad este Congreso fue desconocido por Nicolás Bravo quien nombró en diciembre de 1843 un Junta de Notables. Producto de esta Junta fueron las "Bases Orgánicas" de espíritu tradicionalista estableciendo un bicammarismo, con un procedimiento electoral semejante a las leyes anteriores. Los Colegios Electorales nombraban a la vez a los Diputados Federales y Vocales para la Asamblea Departamental.

En 1846, Mariano Salas da fin a la Constitución Centralista, por medio del Plan de la Ciudadela.

Santa Anna nuevamente Presidente por el Plan del Hospicio dictó una curiosa convocatoria con el fin de auscultar la opinión descontenta por el malestar reinante el 20 de octubre de 1854; los gobernadores y algunas altas autoridades debían expresar su voluntad para ver si continuaba el Presidente y en caso contrario señalar al sustituto; además para conocer la voluntad popular los ciudadanos debían votar en uno de los dos cuadernos establecidos ya fuera por la negativa o la afirmativa; a las corporaciones se les dio derecho a voto por medio de sus rectores o jefes quienes debían expresar el número de individuos representados, como era de esperarse se le ratificaron al dictador Santa Anna los amplios poderes atentándose una vez más contra la soberanía.

De acuerdo con el artículo 5o del Plan de Ayutla se dio la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente, adoptándose la ley de diciembre de 1841 y bajo la presidencia de Ignacio Comonfort el congreso extraordinario dio a luz la Constitución de 1857.

## LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 5 DE FEBRERO DE 1857

En esta Constitución destacan el sufragio universal, el sistema de la elección indirecta en primer grado y el escrutinio secreto.

La parte dogmática es lo más completa. Se estableció un Congreso unicameral, con diputados electos popularmente en forma indirecta en primer grado y escrutinio secreto.

El poder Legislativo se depositaba en una asamblea denominada "Congreso de la Unión" y se formaba por representantes elegidos por los ciudadanos en forma indirecta en primer grado. Se estableció la edad de 25 años como mínimo para poder ser elegido representante de éstos se elegían uno por cada 40,000 habitantes o por fracción mayor de 20,000. Los territorios que no completaran esa cifra nombrarían de todas formas un diputado.

Para ser elegible, además de la edad, se establecían como requisitos ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, vecinos del Estado o territorio y no ser eclesiástico. Los diputados duraban en el cargo dos años, período en el que gozaban de la inviolabilidad de opinión; el Congreso calificaba las elecciones de sus miembros y resolvía las dudas que se planteaban.

La elección del Presidente de la República, era también indirecta en primer grado por escrutinio secreto. Igualmente se requería la edad mínima de 25 años, ser ciudadano mexicano por nacimiento, no pertenecer al Estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de la elección.

El Poder Judicial federal se integraba por la Suprema corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y de Distrito. La elección de los miembros del Poder Judicial, se realizaba en primer grado indirecto y duraba 6 años en el cargo. Se requería tener 35 años, ser instruido en la Ciencia del derecho

y ser ciudadano mexicano por nacimiento.<sup>124</sup>

A la Constitución de 1857 que acabamos de analizar siguieron con el transcurso del tiempo una serie de leyes electorales, decretos y reformas hasta llegar a la Ley electoral de 1911 promulgada por Madero. Veremos a continuación de una manera muy resumida dichas reformas y leyes, y algunas solo las mencionaremos.

#### LA LEY ORGANICA ELECTORAL DE 12 DE FEBRERO DE 1857.

Esta ley significa el inicio de un nuevo periodo en la historia del Derecho Electoral Mexicano. A pesar de que en ella se conservan muchos preceptos de las leyes anteriores, plantea nuevas concepciones en los procedimientos de elección.

#### LA CIRCULAR DEL 22 DE JUNIO DE 1867.

A través de esta circular el secretario de estado y del Despacho de Gobernación pide a los gobernantes que comuniquen el número de Distritos Electorales comprendidos en sus estados en los que que no haya habido elección de diputados al Congreso de la Unión.<sup>125</sup>

#### CONVOCATORIA PARA LA ELECCIÓN DE LOS SUPREMOS PODERES FEDERALES DE 14 DE AGOSTO DE 1867.

Esta convocatoria fue expedida por el Presidente Benito Juárez un mes después de instalado su gobierno en la Ciudad de México y fue acompañada de una circular del ministro Sebastian Lerdo de

---

(134) Berlín Valenzuela, Francisco. Ob.Cit. pp 233.

(135) *Ibidem*.

Tejada en la cual se hacía una invitación al pueblo, para que no sólo eligieran a sus representantes, sino además, manifestara su voluntad en el sentido de autorizar al futuro Congreso para reformar la Constitución en los cinco puntos contenidos en la convocatoria y sin la observancia del procedimiento constitucional establecido.<sup>136</sup>

A continuación, solo se mencionan tres decretos y dos reformas electorales, que a nuestro parecer no amerita mayor comentario, en virtud de que son repetitivas.

DECRETO DE 3 DE SEPTIEMBRE DE 1867.

DECRETO DE 5 DE MAYO DE 1869.

REFORMA ELECTORAL DE 8 DE MAYO DE 1871.

DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO 34 DE LA LEY DE 1857 DEL 23 DE OCTUBRE DE 1872.

DECRETO SOBRE LA ELECCIÓN DE SENADORES DE 15 DE DICIEMBRE DE 1874.

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 5 DE MAYO DE 1878.

"Con esta disposición se abrió el camino a la reelección. El artículo reformado, establecía que el presidente no podría ser reelecto para el período inmediato, ni ocupar la Presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados 4 años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. En el artículo 109 se dio la misma posibilidad a los gobiernos de los Estados".<sup>137</sup>

---

(136) *Idem.* pp 235.

(137) *Idem.*

#### REFORMAS DE 21 DE OCTUBRE DE 1887.

En esta reforma, se aprobó la reelección del Presidente por una vez, lo que significó que constitucionalmente Porfirio Díaz (que era el presidente en turno) podía reelegirse.

Según el artículo 78 constitucional el Presidente podía ser reelecto para el período constitucional inmediato pero quedaría inhábil para una nueva elección a no ser que hubiesen transcurrido 4 años. Para los gobernadores de los estados fue el mismo procedimiento.<sup>138</sup>

#### REFORMA CONSTITUCIONAL DE 20 DE DICIEMBRE DE 1890.

Con esta reforma se estableció la reelección indefinida.

#### LEY ELECTORAL DE DICIEMBRE DE 1901.

Con esta ley quedó prácticamente derogada la de 57 y en términos generales no encontramos ningún cambio radical en cuanto al procedimiento.

#### LEY ELECTORAL DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1911.

Siendo Presidente de la República Francisco I. Madero, se promulga esta ley.

En esta ley encontramos una nueva corriente consistente en dar mayor intervención a los elementos antagónicos o políticos fracasados para que frenasen el abuso de la maquinaria oficial.

---

(138) *Ibidem.* pág. 237.

En ésta ley encontramos que la instalación de casillas se hacía por elementos nombrados previamente, acabándose así la agitada toma de casillas. El voto es secreto. El Colegio municipal sufragio es parecido a las juntas secundarias o de Distrito, ya que el voto es indirecto, posteriormente se reforma el artículo 55 de la ley, siendo la elección de diputados directa y, ya para 1911 también los senadores y el presidente son electos en esa forma. Los votos de cada distrito electoral se computaran en la Cabecera por una Junta de tres personas conforme al artículo 12, y por cuatro individuos residentes que paguen mayor cantidad de contribuciones, sorteados por el Ayuntamiento en sesión pública. Los vicios son calificados por la Cámara de diputados o la correspondiente Legislatura.

Esta fue la primera ley Electoral que reglamentó la participación de los partidos políticos, al señalar de una manera muy breve los requisitos para su constitución y funcionamiento.

Para que un partido pudiera intervenir en un proceso electoral era necesario que se constituyera en una asamblea de 100 ciudadanos por lo menos; que se hubiera aprobado un programa político y de gobierno; que se eligiera una junta que tuviera la representación del partido; que fuera protocolizada la asamblea ante notario y que tuviera publicaciones periódicas.

Esta ley proporciona muchos elementos que aún perduran en la legislación vigente; expedientes electorales; distribución de actas, proposiciones de los partidos para la integración de las mesas directivas de casilla; métodos mecánicos para recibir los votos; posibilidades de sustitución de funcionarios de casilla cuando faltasen; facultad de las legislaturas locales de declarar electos a los senadores; por primera vez se entrega al votante la boleta en la casilla; se logra el secreto del voto; etc.

Sin embargo, hay que destacar el celo por la efectividad del sufragio, explicable por la reciente experiencia porfirista. Por eso se crea una Junta Revisora del Padrón Electoral con un complejo

mecanismo de integración.<sup>139</sup>

#### LEY ELECTORAL DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 1916.

Esta ley fue emitida por Victoriano Huerta, para la elección de presidente y vicepresidente, se calco prácticamente la de Madero; y en la elección de Senadores estableció algunas formas sin importancia.

Con la revolución carrancista surgió la necesidad de un cambio total en el derecho y para ponerse en consonancia con la época se convocó a un Congreso Constituyente, esta convocatoria para el replanteamiento de México, encuentra su fundamento en el Plan de Guadalupe, que se expide precisamente, como pronunciamiento de unión en contra del usurpador Huerta y que es, por su claro origen revolucionario claro sustento jurídico y político, para este efecto abiertamente popular.<sup>140</sup>

Esta ley establecía que los diputados se elegirían uninominalmente teniendo como base la población, por medio del voto directo, siendo el Congreso Constituyente el que califica las elecciones de sus miembros.

Entre los requisitos además de los establecidos en la Constitución de 57, está la de no haber servido a las facciones hostiles a la constitución, con las armas en la mano o por medio de empleos.

El presidente de la junta empadronadora es la autoridad municipal; el artículo 17 estableció el error de citar a los ciudadanos para que ellos nombren a los de la mesa y se les de una intervención al instalador como lo prescribe su ley. Cuando el elector no tiene boleta, puede probar ante la mesa

---

(139) García Orozco, Antonio. Op. Cit. pp 11.

(140) González de la Vega, René. DERECHO PENAL ELECTORAL. Edit. Porrúa. México, 1991. pág. 74.

con dos testigos, la vecindad. Toda casilla instalada en lugar distinto al establecido por la ley es ilegítima y nulo todo lo actuado.

Los presidentes de las distintas casillas de los distritos se reúnen para formar la Junta Computadora que una vez discutidos los expedientes fincan la elección entregando al triunfador su credencial.<sup>141</sup>

No se habló específicamente de los Partidos Políticos, la ley daba por hecho su existencia y se limitó a señalar sus derechos, entre los que se encuentran los siguientes:

- Participar en el proceso electoral.
- Nombrar representantes ante las Juntas Computadoras, mesas de casillas e interponer recursos.
- Se les prohibía tener denominación religiosa y que se formaran exclusivamente en favor de un grupo, de una raza o creencia.<sup>142</sup>

#### **LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917.**

Esta constitución promulgada por el Congreso Constituyente de 1916-1917, es la cristalización de la lucha revolucionaria del pueblo mexicano. La Revolución Mexicana fue la que le dio origen. La situación que prevalecía en el territorio nacional, cada vez más difícil y caótica; el yugo de la dictadura y el poder ilimitado del Gobierno de Díaz fueron las principales causas de una inevitable conmoción que desembocaría en ésta Constitución.

Es la primera Constitución social del siglo XX, el maestro González Casanova al hablar de esta

---

(141) Rivera Parada. Citado por Jiménez Morales Guillermo. ob. cit. pág. 144 y 145.

(142) Berlín Valenzuela, Francisco. ob.cit. pág. 243.

Constitución, establece: " La lucha de clases y la lucha ideológica que se libró en México a raíz de la caída del usurpador Huerta llevó a un pacto de facciones y clases, a un compromiso que les permitió continuar la lucha con una Constitución liberal avanzada, que incluía varios derechos sociales.

La constitución operó como instrumento de una Burguesía incipiente, aliada a los trabajadores organizados y a los campesinos armados, en lucha contra el latifundismo y el imperialismo, quedando la dirección nacional y la dirección de las propias clases trabajadoras -obreras y campesinas- entre los líderes de la burguesía y de la pequeña burguesía, según la relación de fuerzas de unos y otros, se dio mayor o menor cumplimiento a los artículos del pacto Constitucional.

Fuera del pacto, excluidas de la Constitución quedaron las masas exhaustas del pueblo, particularmente las más desorganizadas y primitivas, para las que la Constitución no fue un instrumento directo ni indirecto y las que no encontraron expresión en ella.

La Constitución fue así, -en resumen- instrumento y expresión de una burguesía incipiente aliada a los trabajadores organizados en la lucha contra el latifundismo y el imperialismo. La Constitución fue instrumento del desarrollo del capitalismo y del desarrollo del país dentro del capitalismo. Las instituciones más características de la democracia capitalista tampoco se desarrollaron."<sup>143</sup>

Vemos pues, que la Constitución de 1917 a pesar que de alguna manera garantizó los derechos sociales e individuales de los mexicanos, no se aseguraron por completo, es decir, al entrar por primera vez en vigor dicha constitución; la sociedad aún no estaba preparada para ello, fue a través del tiempo en que se fueron consolidando estos derechos, hasta convertirse en realidad; falta mucho por hacer,

---

(143) González Casanova, Pablo. LA DEMOCRACIA EN MÉXICO. Serie Popular Era. 6ª Edición. México, 1974. pág. 186 y 187.

lo establecido en la Constitución como teoría es muy bueno, hacerlo cumplir como un hecho en la realidad cotidiana es lo importante, respetar los derechos y hacerlos respetar es lo que aún no logramos por completo.

Se ha escrito mucho sobre la Constitución de 1917, los especialistas en ésta rama del Derecho (Derecho Constitucional) creemos, lo han dicho todo, evitaremos pues, repetir conceptos y caer en lo repetitivo, pero sin embargo, reseñaremos algunos de los aspectos más sobresalientes que en materia electoral establece.

La Constitución adoptó categóricamente el sistema de elección directa para los diputados, los senadores y Presidente de la República.

El sufragio universal se elevó a la categoría de decisión política fundamental, como derecho y deber de los ciudadanos.

Estableció el aspecto pasivo del voto, prescribiéndolo en dos sentidos: como derecho y como una obligación.

En el artículo 83, el Constituyente estableció los términos de la no reelección.

#### LEY ELECTORAL PARA LA FORMACIÓN DEL CONGRESO DE 6 DE FEBRERO DE 1917.

\*Esta ley, promulgada por Carranza estuvo basada en el artículo noveno transitorio de la Constitución de 17, siguió los procedimientos y ordenamientos de la convocatoria para la integración del Constituyente, con algunas variantes. Se reglamentó por primera vez, que la elección del Presidente

sería directa.

Antes, en la ley de 1911, existía elección directa sólo para diputados y senadores".<sup>144</sup>

#### LEY ELECTORAL DE 2 DE JULIO DE 1918.

Para la formación y revisión de las listas electorales que se les atribuye el carácter de permanentes, la ley establece tres clases de Consejos: de listas electorales, de distritos electorales y municipales.

El consejo de Distrito se formará con el Presidente Municipal de la Cabecera y por dos de los competidores que hubieran tenido en las elecciones, en su defecto ex presidentes y por cuatro ciudadanos y seis suplentes.

De los electores y de los elegidos. Son electores, y por lo tanto, tienen derecho a ser inscritos en las listas del censo electoral de la sección de su domicilio respectivo, todos los mexicanos varones mayores de 18 años, si son casados, y veintiuno si no lo son, que estén en el goce de sus derechos políticos e inscritos sus nombres en el registro de la municipalidad de su domicilio.

Cuando la mayoría de los ciudadanos carecen de la inscripción en los registros municipales de su domicilio, fácil sería para el Consejo Municipal y Distrital excluirlos de la calidad de elector; pero las propias autoridades reconociendo la pésima organización han preferido pasar por alto este requisito; proceden la víspera al empadronamiento, convirtiendo la obligación activa constitucional del ciudadano, de inscribirse en el padrón electoral en una obligación pasiva fácil de eludirse, por que sólo la pueden realizar cuando el Ayuntamiento empadrona de casa en casa.

---

[144] Berlín Valenzuela, Francisco. Ob. Cit. pp 244.

Estaba integrada por los siguientes capítulos: De la renovación de los poderes Ejecutivos y Legislativos de la Unión; De la división territorial; censo para las elecciones y listas electorales; de la preparación de las elecciones y listas electorales; De la preparación de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión y de Presidente de la República; De los electores elegibles; De la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión; De las elecciones de Presidente de la República; De la Junta Computadora de los Distritos; De la Junta Computadora de los Distritos; de la Junta Computadora de las entidades federativas; De la nulidad de las elecciones; de los partidos políticos y finalmente De las disposiciones penales. Se habla en ella de la necesidad de organizar listas electorales permanentes, en tal virtud se integrarían Consejos de listas electorales, de Distritos electorales y municipales.

En lo que se refiere al capítulo de las sanciones, se mantenía idéntico al de 1911. Dentro de éste se establecía sanciones a la indolencia o culpa en la revisión, compilación o duplicación de las listas electorales; la inscripción o desaparición indebida y faltantes de nombres de electores en las mismas listas. La coacción por parte de los funcionarios públicos, patronos o hacendados, así como la abstención de votar sin causa justificada se sancionaba con la pérdida de los derechos políticos por un año o penas mayores en caso de reincidencia. El rigor que se trató de imponer en éste capítulo obedece, no a una tendencia represiva, sino a la experiencia porfirista y se establecía con carácter defensivo para el elector.<sup>145</sup>

Así pues, la legislación electoral mexicana fue evolucionando, las posteriores leyes y decretos que se expidieron produjeron cambios importantes en la vida nacional, pero, aún no se desarrollaba la moderna legislación electoral.

El país se dedicó después de la Revolución a organizarse en todos los aspectos, en lo político.

---

(145) Idem

en lo económico, en lo social, etc; de 1917 a 1951, México se consolida como nación, los principios revolucionarios son cristalizados en la Constitución de 1917, los cimientos de un nuevo sistema guiados por la ideología populista de la Revolución se formaron.

En lo económico, el Estado tomó el mando con la rectoría económica, se formó un Estado intervencionista y paternalista.

En lo político, los poderes extraordinarios otorgados por la Constitución al Ejecutivo, convertían al Presidente en la figura central de todo el organismo político social.

En materia electoral, la legislación se modifica, como casi todas las existentes en el país.

Durante éste período, se expide la siguiente ley Electoral:

-La ley para la elección de los Poderes Federales de 2 de julio de 1918.

Esta ley sufre una serie de reformas que a continuación mencionamos:

-Reforma de 7 de julio de 1929.

-Reforma de 24 de diciembre de 1921.

-Reforma de 24 de noviembre de 1931.

-Reforma del 19 de enero de 1942.

-Reforma de 4 de enero de 1943.

Es hasta el año de 1946, cuando se viene a crear una nueva ley que se titula:

#### **LEY ELECTORAL FEDERAL DE 17 DE ENERO DE 1946.**

Esta ley genera un cambio estructural en el sistema electoral mexicano. Los procesos electorales quedaron por primera vez a cargo de la Federación.

La facultad de coordinar el Padrón Electoral en las localidades corresponde a los municipios y a los Estados, para lo cual se crearon los siguientes organismos electorales: Comisión Federal de Vigilancia Electoral, Comisiones Locales Electorales, Comités Distritales, Mesas Directivas de Casillas y el Consejo del Padrón Electoral".<sup>146</sup> (Se hace una reforma el 21 de febrero de 1949).

#### LEY ELECTORAL FEDERAL DE 4 DE DICIEMBRE DE 1951.

Esta ley era parecida a la anterior, sólo que el 7 de enero de 1954, sufre una reforma en la que se establece que la mujer también podrá ejercer el derecho de voto en las elecciones. El 28 de diciembre de 1963, se le hacen unas nuevas reformas y adiciones.

El 29 de enero de 1970, nuevamente se le hace una reforma mediante la cual se reduce el límite de edad para ejercer el voto activo, la nueva edad es de 18 años, este cambio vendría acompañado de una modificación que permite candidaturas de diputados con edades de 21 años, cuando el límite se situaba en 25 años.

#### LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1973.

Con la publicación de esta ley, se abroga la ley Federal Electoral de 3 de diciembre de 1951 y de esta manera arribamos al moderno Derecho Electoral. Decimos que arribamos al "moderno Derecho Electoral", porque es a partir de esta década cuando el sistema político mexicano comienza a tener transformaciones importantes, y por ende, también las normas jurídicas que lo rigen, y el Derecho Electoral en particular.

"El sexenio del Presidente Echeverría, a partir de su lema de campaña electoral "ARRIBA Y

---

(146) *Ibidem*. pp 248.

ADELANTE", fue el parteaguas de lo que sería el México de las siguientes décadas.

La democratización que trato de imprimir al país según los criterios de Lanni sobre el populismo, hicieron, entre otras cosas, que la nación se transformara casi de manera radical. Con el paso del tiempo, la clase política perdería espacios en la dirigencia nacional. La tecnocracia financiera fue confirmándose gradualmente como la nueva esperanza que sacaría al país del atraso y el subdesarrollo en el que se encontraba".<sup>147</sup>

Esta ley, se promulgó en el Diario Oficial el 5 de enero de 1973. Constaba de 204 artículos, divididos en siete títulos, cada uno de los cuales se dividía en capítulos y algunos de estos en secciones.

El título primero, se denominaba "De los objetivos de la ley y del Derecho al voto activo y pasivo", y a su vez, estaba dividido en tres capítulos.

El título primero hablaba del derecho al voto activo y pasivo, de la naturaleza y objetivos de la legislación y al señalar su fuente constitucional decía en el artículo primero: "Esta ley reglamenta los preceptos constitucionales relativos a la celebración de elecciones ordinarias y extraordinarias para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, así como el derecho de asociación política de los ciudadanos a través de los partidos políticos nacionales. Sus disposiciones son de observancia general en toda la República".

Establecía el procedimiento para realizar elecciones ordinarias y extraordinarias. En el art. 5o establecía: "Las elecciones ordinarias y extraordinarias se celebrarán cada tres años para diputados

---

(147) Montero Zendejas, Daniel. DERECHO POLÍTICO MEXICANO. Edit: TRILLAS. México 1991. pp 635.

federales y cada seis para senadores y Presidente de la República, el primer domingo de julio del año que corresponda".

El artículo 6o establecía: "En el caso de vacantes de miembros del Congreso de la Unión, la Cámara de que se trate convocará a elecciones extraordinarias con base en la fracción IV del art. 77 constitucional, las que estarán sujetas a ésta ley y a las disposiciones de la convocatoria".

"Las elecciones extraordinarias que se celebren con arreglo a lo dispuesto en el artículo 84 constitucional; se sujetarán a ésta ley y a las disposiciones de la convocatoria que al efecto expida el Congreso de la Unión."

El voto es universal, directo y secreto para todos los cargos de elección popular. Constituye un derecho y una obligación del ciudadano (art.10).

Luego prescribía en términos dinámicos, quienes eran los sujetos del voto activo y pasivo, sus obligaciones y sus impedimentos para ser electos.

El título segundo denominado "De los Partidos Políticos Nacionales", estaba dividido en seis capítulos. En general, establecía el concepto de partidos políticos de la siguiente manera: "Los partidos políticos nacionales son asociaciones instituidas en los términos de ésta ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política". (art.17)

Establecía el procedimiento de su registro, su fundamento, los derechos y obligaciones inherentes a los mismos, sus prerrogativas y por último, reglamentaba la propaganda electoral. El artículo 39 establecía: "Los partidos políticos nacionales gozarán de las siguientes prerrogativas:

I. Exención de impuestos:

1. Del timbre, en los contratos de arrendamiento, compraventa y donación.
2. Los relacionados con las rifas y sorteos que mediante autorización previa celebren y con festivales que tengan por objeto allegarse recursos para sus fines.
3. Sobre la renta en las utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles..."

II. Franquicias postales y telegráficas..."

III. Acceso a la radio y Televisión durante los períodos de campaña electoral".<sup>148</sup>

El título tercero denominado "De los Organismos Electorales. Concepto, Integración y Funciones", establecía el concepto de la Comisión Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales y las Mesas Directivas de Casilla, su residencia o integración, así como sus facultades y obligaciones.

El título cuarto denominado "Del Registro Nacional de Electores", se dividía en tres capítulos.

El Registro Nacional de Electores establecía la ley, "es la institución de función permanente, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargada de efectuar, clasificar y mantener actualizada la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral, a efecto de que puedan sufragar en las elecciones populares, conforme a las disposiciones constitucionales".(art.77)

El capítulo segundo, establecía las facultades y obligaciones, entre las que podríamos señalar las siguientes:

---

(148) García Orozco, Antonio. Op. Cit. pp 283.

- Expedir credenciales permanentes de elector.
- Mantener al corriente y perfeccionar el registro de electores en todo el país.
- Elaborar las listas nominales de electores y distribuir las a los organismos electorales en los términos de ésta ley.
- Rendir informes y extender las constancias que por conducto de la Comisión Federal Electoral le soliciten los organismos electorales, etc.

El capítulo tercero, establecía la obligación de las autoridades, tanto Federales como estatales y municipales de cooperar y auxiliar al Registro Nacional de Electores.

El procedimiento en materia electoral se reglamentaba en el título quinto, el cual se divide en cuatro capítulos.

En el primer capítulo, dividido en tres secciones, se reglamentaban los derechos y obligaciones inherentes a la inscripción en el Registro Nacional de Electores; se fijaba el contenido de la credencial permanente de elector, sus alcances, uso y procedimiento, así como el procedimiento a seguir en caso de pérdida de la misma o cambio de domicilio del ciudadano; por último se hablaba de la división territorial y de las listas nominales de electores.

El capítulo segundo reglamentaba en dos secciones el registro de candidatos para diputados, senadores y Presidente de la República; así como el nombramiento de representantes de los mismos, para las Comisiones Locales Electorales, Comités Distritales Electorales y mesas directivas de casilla, de sus respectivas circunscripciones.

El capítulo quinto, se refiere al procedimiento para realizar el cómputo de las votaciones en los Comités Distritales y en las Comisiones Locales Electorales, y reglamentaba el registro de constancia

de mayoría de votos en la Comisión Federal Electoral.

En el capítulo sexto, se reglamentaba el procedimiento a que debían sujetarse la Cámara de Diputados y la de senadores para la calificación de las elecciones y la declaratoria correspondiente, tanto en el caso de diputados y senadores como para Presidente de la República.

En el título sexto reglamentaba los casos de nulidad de los votos y el procedimiento para reclamar la misma.

El título séptimo, señalaba en su primer capítulo las garantías de que debían gozar la Comisión Federal Electoral, los organismos y funcionarios electorales y los electores, para asegurar el orden y garantizar el proceso electoral.

El capítulo segundo, tipificaba las infracciones a la ley y establecía las sanciones correlativas a las mismas, las cuales eran pecuniarias, privativas de la libertad y suspensión de los derechos políticos, y en caso de los partidos políticos, la suspensión y cancelación del registro.

#### **LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES.**

**(28 DE DICIEMBRE DE 1977)**

Esta ley fue promulgada durante el sexenio del Presidente José López Portillo, las circunstancias políticas en que se desarrolló su campaña, hicieron que al tomar posesión como Presidente de la República, adquiriera el compromiso de hacer un cambio en el sistema político, que en 1976 hizo crisis.

La carencia de una oposición que diera a la contienda electoral fortaleza y competitividad, legitimando con su presencia el mandato presidencial fue la principal causa de que el Presidente

implementara la REFORMA POLÍTICA. Hay que recordar que solamente hubo un candidato a la presidencia: José López Portillo, los demás partidos de oposición no postularon candidato.

Ahora bien, el Presidente propuso la reforma política como un último recurso para evitar conflictos sociales, ya que México comenzaba a resentir una de las peores crisis económicas y políticas de toda su historia, que se agudizaría años más tarde ante la ineptitud del Presidente para controlarla.

La crisis económica generalizada en los sectores productivos, principalmente el obrero y campesino, el desempleo creciente, y una política populista, reducto del anterior sexenio, fueron sólo algunos factores que contribuyeron a éste cambio.

Al rendir su primer informe de gobierno dijo:

"Una verdadera Reforma Política no es un acto, así sea éste de la mayor relevancia legislativa, son muchos actos y no es un momento, sino un proceso que exige por igual, reformas jurídicas y modificaciones que culminan en una vida mejor.

La reforma política fortalece la sociedad, es la manera de alcanzar ahora un nuevo consenso que nos dé fuerza para seguir; obliga simultáneamente a desterrar abusos y cambiar usos, y requiere responsabilidad, honestidad y sentido crítico de los líderes." <sup>148</sup>

El maestro Montero Zendejas, al hablar de la Reforma Política establece: "La Reforma Política es, según mi punto de vista, la única solución al problema que representan por una parte, las fuerzas revolucionarias y por la otra, las contra revolucionarias.

La convergencia y equilibrio de ambas debe ser la fuerza generadora que empape el mosaico del territorio mexicano mediante el fortalecimiento de nuevos Partidos Políticos que bajo la luz de la Ley

---

(149) López Portillo, José. 1er Informe de Gobierno. Congreso de la Unión. 1 de sept. de 1977.

de Organizaciones Políticas y Procedimiento Electoral, promulgada el 30 de diciembre de 1977, den a la ciudadanía y a la población en general nuevas opciones, así como a las minorías el derecho de participar institucionalmente en las distintas actividades políticas del país".<sup>150</sup>

Esta Reforma Política despertó muchas expectativas en todos los sectores políticos, pero también en la sociedad; despertó una esperanza de poder participar en la vida política, el florecimiento del pluripartidismo y las reformas constitucionales, dejaban entrever el nacimiento de un país más democrático.

La competencia electoral, en la que los partidos de oposición jugarían un papel importante para restarle escaños en el Congreso al partido oficial (PRI), despertó también buenas expectativas.

Sin embargo, dicha REFORMA POLÍTICA, a 20 años de distancia, sólo confirma lo que todos de alguna manera sabemos: "El propósito de la reforma esconde la finalidad de llegar, por lo menos, al año 2000 en el poder, institucionalizando lo que hasta hoy ha sido de facto: la prepotencia del partido oficial en el gobierno, y una Cámara que solamente sea caja de resonancia del Poder ejecutivo".<sup>151</sup>

#### LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES.

La Reforma Política culminó con la promulgación de la L.O.P.P.E. Esta ley la comentaremos sólo en sus aspectos más importantes, ya que resultaría tedioso transcribir los artículos, lo cual no es el objeto de éste trabajo.

---

(150) Montero Zendejas, Daniel. ESTADO DEMOCRACIA Y PARTIDO. Edit: COSTA-AMIC. México 1979. pp 225.

(151) Moreno Díaz, Daniel. LOS PARTIDOS POLITICOS DEL MEXICO CONTEMPORANEO (1916-1985). México 1985. Edit: PAX-MEXICO. pp 15.

Esta ley se divide en cinco títulos:

**TITULO I.**

De la elección de los Poderes, Legislativo, Ejecutivo y de las Organizaciones Políticas. Dividido en nueve capítulos.

**TITULO II.**

De la Organización y de la Preparación de la Elección. Dividido en diecisiete capítulos.

**TITULO III.**

De la Jornada Electoral. Dividido en cuatro capítulos.

**TITULO IV.**

De los Resultados Electorales. Dividido en cuatro capítulos.

**TITULO V.**

De lo Contencioso Electoral. Dividido en tres capítulos.

Esta ley establece una nueva fórmula electoral: el sistema Mixto con dominante mayoritario y representación proporcional; así habrán 300 diputados por mayoría relativa, cuya elección sigue el patrón existente, pero introduce 100 diputados por el principio de representación proporcional a partir de la división territorial de la República, hasta en cinco circunscripciones plurinominales.

La asignación de Diputados, de acuerdo a las listas regionales se realiza mediante dos posibles fórmulas: representatividad mínima o primera proporcionalidad. El derecho de un partido a obtener diputados por el sistema de representación proporcional esta en función de que haya logrado el 1.5%

de la votación nacional, y que no haya alcanzado 60 constancias de Mayoría.

Durante el transcurso del presente siglo cualquier inconformidad tenía que ser presentada ante las propias instancias electorales existentes, las cuales, evidentemente podían ser una fuente de las irregularidades. Para poder solicitar una anulación de alguna elección, es la Cámara de Diputados la que resuelve los recursos; en ésta ley, se intenta sistematizar el esquema de recursos que pueden interponer individuos y partidos, y establece su presentación ante la Suprema Corte de Justicia.

El artículo 235 establecía: "Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones que dicte el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la calificación de la elección de sus miembros.

Podrán interponer el recurso los partidos políticos, tratándose de la calificación tanto de la elección de los diputados electos por mayoría relativa en los distritos uninominales, como de las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

El recurso deberá interponerse dentro de los tres días siguientes a la fecha en que el Colegio Electoral hubiera calificado la elección de todos los miembros de la Cámara de Diputados, presentándose por escrito en la Oficialía Mayor de ésta."

Se agrega la intervención con voz y voto a un notario en la Comisión de Vigilancia Electoral, y sólo con voz a los Comisionados de los partidos con registro condicionado.

Se quiere incitar el fortalecimiento de un régimen más plural de partidos, por lo que no incrementa los requisitos para su registro, mantiene la cifra de 65,000 afiliados en el país y se disminuye la cantidad de Entidades Federativas donde se debe mostrar la existencia de afiliados a la

mitad, aunque se cuente con 3,000 miembros en cada una.

Una de las innovaciones es la figura del Registro Condicionado para un partido, sujetándolo a la obtención del 1.5% de la votación.

Se establecía en el título quinto, en el capítulo tercero las sanciones a que se hacían acreedores los infractores de la ley, y en el art 250, establecía que las conductas que no estaban previstas en ese capítulo, pero que estaban en la ley penal como delito, las autoridades competentes deberán intervenir en el ejercicio de sus funciones.

#### **CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL. 12 DE FEBRERO DE 1987.**

Este Código Electoral se expidió durante el mandato presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, los síntomas de la crisis económica del sexenio presidencial anterior se hicieron más agudos y latentes, pero durante los últimos años de su mandato la crisis económica trajo como consecuencia la pauperización de los sectores de la población más castigados, que como siempre fueron el de los obreros, campesinos y las clases medias.

La crisis también se reflejó en otros aspectos, uno de ellos el político. La reforma política implementada por López Portillo, necesitó una nueva modificación, por eso se invitó a que los interesados (principalmente los partidos políticos) en la reforma, expusieran sus puntos de vista. En el marco de esta consulta que se realizó a nivel nacional, se llegó a la conclusión de que México necesitaba una nueva ley.

En diciembre de 1986, por iniciativa del Presidente, el poder revisor de la Constitución del H. Congreso de la Unión y las Legislaturas de todos los Estados, se reformaron los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 77 fracción IV de la Constitución General, y con ello se sentaron las bases de la Renovación Política Electoral.<sup>152</sup>

"Con las diversas y continuas pruebas de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales vividas en cada comicio, la Comisión Federal Electoral a través de la Secretaría de Gobernación promovió con el interés de los partidos políticos una nueva reforma político electoral que en su cuerpo contempla una sociedad más plural y politizada; mejores vías de comunicación entre pueblo, partido y gobierno. Una asamblea legislativa que vigile el gasto, la vida capitalina, y un Tribunal de lo Contencioso Electoral, entre otros; en síntesis, un Código Federal Electoral y una Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito federal.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, los objetivos de índole política se sintetizan básicamente en la modificación de la LOPPE y la renovación política electoral, que da como resultado la elaboración y publicación de un Código Federal Electoral, en el que se intenta dar un avance a la vida política nacional, así como a sus organizaciones, partidos y, en general, a la ciudadanía, para alcanzar una mayor madurez y plenitud de los derechos políticos."<sup>153</sup>

Este Código Federal Electoral, establecía en su artículo 3o: "Corresponde a las autoridades federales, estatales y municipales y a la Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales Electorales, Comités Distritales Electorales y Mesas de Casilla, en el ámbito de sus respectivas competencias, vigilar y garantizar el desarrollo del proceso electoral, la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones federales". Este artículo, estaba dentro del título primero.

---

(152) Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. LIV Legislatura.

(153) Montero Zendejas, Daniel. Ob.Cit. pp 671.

El título segundo, establecía que "el voto es universal, libre, secreto y directo (artículo 4).

Para poder votar se necesitaba ser ciudadano mexicano, varones y mujeres, mayores de dieciocho años cumplidos, se encuentren inscritos en el padrón electoral, y además no estar dentro de los supuestos que la ley establecía como impedimentos para votar (artículo 5).

También establecía las obligaciones de los ciudadanos.

Para ser diputado federal, se requería: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos, tener 21 años cumplidos el día de la elección, ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino, con una residencia de más de seis meses, entre otras. (artículo 9).

El título tercero, establecía la forma en que se elegía al poder Legislativo y Ejecutivo.

"La Cámara de Diputados se integrará por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. La totalidad de la Cámara se renovará cada tres años.

La Cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos mediante el principio de mayoría relativa. (artículo 14).

La elección de los diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, se sujetaban a las disposiciones legales previstas en los artículos 52, 53, y 54 Constitucionales.

Este Código, suprime la jurisdicción de la Suprema Corte para la materia electoral y dispone

formación del Tribunal de los Contenciosos Electorales como organismo de carácter administrativo con plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja. Se integra por siete magistrados numerarios y dos super numerarios nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos. El llamado TRICOEL puede confirmar, modificar o revocar un acto, ordenar que la Comisión Federal Electoral o una Comisión Local, según sea el caso, no entregue constancia de mayoría o de asignación, pero frente a la calificación de una elección su resolución sólo tiene el carácter de opinión técnica.

Este Código también establecía la credencial de elector con carácter permanente, y el Comité Técnico y de Vigilancia, adquiere mayor fuerza y facultades más amplias para la vigilancia, la entrega pronta de credenciales y la formulación de un padrón veraz, completo y actualizado.

Mantiene la misma línea de la legislación que le precede para el registro de los partidos y su existencia. Suprime el registro condicionado y una de las mayores aportaciones se encuentra en el financiamiento de los partidos pues establece su financiamiento público, cuyo monto se determinará con base en el costo mínimo de una campaña y la fuerza electoral de cada partido.

De igual manera, en sus artículos 48 a 59, el Código fija las normas que la Comisión Federal Electoral, a través de la Comisión de Radiodifusión deberán guardar, además de asegurar la transmisión de sus programas en los tiempos preferenciales que corresponden al Estado (12.5%), así como la duración y cobertura de los mismos.

El 16 de enero de 1988, se adiciona el Código Federal Electoral, con un libro Noveno, que se denomina "De la elección de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal".

\*No era posible que el gobierno del Distrito Federal no tuviera una adecuada representación

política. En este territorio y su zona metropolitana se encuentran asentados 20,000,000 de mexicanos, aproximadamente. Los problemas de tenencia de la tierra, seguridad pública y servicios en general son inherentes a las grandes ciudades; sin embargo, los partidos políticos nacionales, bajo el tenor de la renovación política, manifestaron su deseo de "democratizar el Distrito Federal".<sup>154</sup>

De esta manera se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como promotora y portadora de los problemas de millones de mexicanos.

El artículo 368 establecía: "La Asamblea estará integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales, y 26 representantes que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de lista votada en una circunscripción plurinominal.

Por cada Representante de la Asamblea se elegirá un suplente.

La totalidad de la Asamblea se renovará cada tres años".

#### **CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. 15 DE AGOSTO DE 1990.**

Muchos fueron los factores que contribuyeron a la realización de éste nuevo Código Electoral (COFIPE), y que es el que actualmente está en vigencia.

Las elecciones federales de 1988 fueron el parteaguas de la crisis política del país, el proceso electoral mostró los límites constitucionales de México frente al pluripartidismo. Anteriormente ningún proceso electoral se había realizado con ese escenario político. Los partidos políticos de oposición

---

(154) *Ibidem*. pp 691.

cobraron inesperadamente una fuerza inesperada que los llevó a obtener, en cifras oficiales globales, el 50% de la votación nacional.

"La estructura jurídico electoral que durante más de medio siglo trabajó bajo el supuesto de un partido hegemónico que controlaba sin dificultad los procesos electorales, resultó totalmente disfuncional frente a la nueva realidad. Como consecuencia los resultados fueron sumamente cuestionados por la opinión pública, lo cual significaba el fracaso de un sistema electoral. La credibilidad en los procesos electorales es el único éxito real a largo plazo".<sup>155</sup>

Así pues, el Código Federal quedó desfasado por la realidad política del momento, y el nuevo Presidente (Carlos Salinas), se vio en la necesidad de cambiarlo por otro que satisficiera las nuevas necesidades de la vida democrática del país.

El presidente CSG, en enero de 1991, convocó a la ciudadanía a que participara en una consulta nacional, que se llevaría a efecto en la Comisión Federal Electoral, para revisar el marco jurídico que regulaban los procesos electorales.

El resultado de ésta consulta fue la creación del COFIPE.

La aprobación de este COFIPE, estuvo marcada por la negociación que realizaron el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), los demás partidos también votaron, excepto el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Popular Socialista (PPS), por considerar que éste Código no correspondía a la realidad nacional y, porque además no garantizaba unos procesos limpios y transparentes, quedando todavía en manos del gobierno la facultad de organizar las elecciones y por lo tanto, que el fraude electoral se siguiera repitiendo.

---

(155) Reyes Heróles, Federico. LA DEMOCRACIA DIFÍCIL. Edit: GRIJALBO, México 1991. pp 181.

**El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, está integrado por ocho libros, subdivididos en varios títulos los cuales a su vez se dividen en capítulos.**

**El libro primero, se denomina: De la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.**

**El libro segundo, se denomina: De los partidos políticos.**

**El libro tercero, se denomina: Del Instituto Federal Electoral.**

**El libro cuarto, se denomina: De los procedimientos Especiales en las Direcciones Ejecutivas.**

**El libro quinto, se denomina: Del proceso Electoral.**

**El libro sexto, se denomina: Del Tribunal Federal Electoral.**

**El libro séptimo, se denomina: De las nulidades del sistema de medios de impugnación, y de las sanciones administrativas.**

**El libro octavo, se denomina: De la elección de la Asamblea de Representantes del Distrito Electoral.**

**Cuenta con dieciséis artículos transitorios, y en total son 372 artículos, los que integran el COFIPE.**

**A continuación, sólo mencionaremos las innovaciones que se introdujeron en el COFIPE.**

**Destacan por su importancia, en primer término, cuatro instituciones que se describen a continuación:**

a) El Instituto Federal Electoral se establece como el organismo público, autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonios propios, en que se deposita la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones. El Instituto contará con órganos centrales con residencia en la capital de la República: El Consejo General, La Junta General Ejecutiva y la Dirección General y actuará desconcentradamente a través de delegaciones en cada una de las entidades Federativas y en los 300 Distritos Electorales Plurinominales.

Se equilibra la presencia de los partidos políticos en los órganos colegiados del Instituto para que ninguna fuerza política ni la suma de las diversas fuerzas políticas puedan inclinar las decisiones en materia electoral. Los Consejeros magistrados nombrados con apego a las calidades y requisitos fijados por la Constitución y el propio Código, serán garantes significados de la legalidad y la imparcialidad en las elecciones.

b) El nuevo Registro Federal de Electores aparece regulado en el Código a través de una serie de mecanismos y disposiciones tendientes a lograr su mayor fidelidad, y para asegurar que cada dato en el padrón este respaldado por un ciudadano claramente identificado y residente en una sección electoral determinada. Estará integrado por: El Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, los cuales se formaran a través de las siguientes acciones: a) La aplicación de la técnica censal total o parcial; b) la inscripción directa y personal; c) La incorporación de los datos relativos a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones. La técnica censal se realizará mediante entrevistas casa por casa, a fin de obtener la información básica de los mexicanos mayores de 18 años. La actualización del Catálogo se llevará a cabo anualmente, durante los meses de enero y febrero, mediante una campaña íntensa para que los ciudadanos acudan a registrarse o a dar aviso de su cambio de calidad o de domicilio.

La credencial para votar contendrá, entre otros datos, la firma, huella y fotografía del elector.

además, a cada ciudadano inscrito le será entregada personalmente la credencial. Toda alta, baja o cambio de domicilio requerirá firma, huella y fotografía.

c) El Servicio Profesional Electoral es la institución mediante la cual el personal que preste sus servicios en los niveles directivos y ejecutivos, así como en las áreas técnica y administrativa del Instituto Federal Electoral debe ingresar, ser promovido y adquirir estabilidad con base en una serie de procedimientos tendientes a garantizar que las funciones electorales se ejerzan por quienes acrediten requisitos personales, académicos y de buena reputación, de acuerdo con un estatuto que habrá de expedir el Consejo General. Es una forma de incorporar las ventajas del servicio civil de carrera y contar así con una administración especializada liberada de los avatares y presiones que pueden afectar su desempeño conforme a la legalidad, objetividad e imparcialidad.

d) El Tribunal Federal Electoral es el órgano jurisdiccional "autónomo" que tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, salvo aquellas que pueden ser revisadas por los Colegios Electorales. El nuevo Tribunal responde a una solicitud constante y reiterada a fin de que nuestro sistema electoral cuente con una instancia que permita solucionar las discrepancias con base en el Derecho y devolver los equilibrios a la contienda política. El Tribunal contará con una Sala Central y con cuatro Salas Regionales.

Los requisitos que se exigen para los magistrados, así como la forma de su designación, tienen por objeto lograr la capacidad, probidad y desempeño indispensables.

Independientemente de las trascendentes instituciones referidas, el nuevo Código introduce una serie de regulaciones tendientes a generar un nuevo modelo de competencia política.

A continuación enumeraremos las fundamentales:

- 1.- Se mantiene la fórmula de primera proporcionalidad cociente rectificado que favorece el pluripartidismo.
- 2.- El día de la elección vuelve a ser domingo, el tercer domingo del mes de agosto.
- 3.- Se introduce el sistema de registro condicionado a los partidos políticos al resultado de la elección, para abrir vías más amplias a la participación de nuevas organizaciones.
- 4.- Se amplía, en términos equitativos y justos, el financiamiento público a los partidos políticos, a fin de alentar el desarrollo de sus funciones de interés público y establecer condiciones para su actuación independiente.
- 5.- Se regulan las coaliciones electorales de modo que sin volver nugatorio el derecho de los partidos para celebrarlas, se garantiza la naturaleza de la oferta política y la identidad de los candidatos, suprimiéndose la figura de la candidatura común.
- 6.- Se mantiene la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos.
- 7.- Se introduce por vez primera disposiciones relativas al desarrollo de las campañas y a la propaganda electoral, tendientes a establecer igualdad entre los partidos y candidatos.
- 8.- Se introduce la insaculación como método para la designación de los integrantes de las mesas de casillas, precediéndose luego a hacer la selección de los que resulten aptos y a capacitar a los seleccionados.

9.- Se establece un máximo de 1500 electores por sección electoral y de 750 por casilla, desapareciendo las casillas "bis".

10.- Queda eliminada la lista del 10% adicional a captar el voto de los electores que se encuentran fuera de su sección. Para los electores en tránsito se establecen casillas especiales en un número limitado.

11.- Se acortan los plazos para la entrega de los paquetes electorales a los consejos distritales: 12 horas para casillas ubicadas en la cabecera de distrito; 24 para las casillas urbanas fuera de la cabecera de distrito, y hasta 24 para las casillas rurales.

12.- Se establece un nuevo sistema de medios de impugnación que permitirá reparar las violaciones por vía administrativa ante la propia organización electoral y por vía jurisdiccional ante el Tribunal Electoral.

13.- Se otorga al Tribunal plena capacidad para analizar los motivos de violación y las pruebas aportadas, y para allegarse por su cuenta otras pruebas y elementos de información; se amplía el tipo de pruebas que pueden ser aportadas.

14.- El Tribunal tendrá la facultad para declarar la nulidad de las votaciones y la elección de diputados, senadores y miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal cuando sean plenamente acreditadas y sean determinantes para el resultado de la elección.

15.- Los delitos electorales pasan a ser materia del Código Penal; se pretende evitar la impunidad de los funcionarios públicos, de las autoridades electorales, de los dirigentes y

representantes partidistas y de los ciudadanos que incurran en violaciones punibles.<sup>156</sup>

## 2.- Concepto de Derecho Electoral.

Una vez que hemos analizado la evolución de nuestro Derecho Electoral, pasaremos ahora a tratar de establecer un concepto de lo que es el Derecho Electoral.

Al Derecho Electoral lo podemos observar desde dos perspectivas: Desde un punto de vista político o desde un punto de vista jurídico.

Desde un punto de vista político "se pretende conocer la significación exacta que tiene en la integración de las estructuras del Estado; estando ligado por lo tanto a los principios doctrinarios de la democracia, la representación y la estasiología".<sup>157</sup>

Desde el punto de vista jurídico, el Derecho Electoral, dentro de la clasificación de las normas jurídicas, pertenece al Derecho público, ya que su fin es el de establecer los lineamientos por los que los ciudadanos acudirán a ejercer su derecho de elegir a sus representantes y a su vez, reglamentará la participación de las autoridades, para que los comicios se realicen con plena libertad, delimitando a cada uno sus funciones, lo que resulta de trascendental importancia para el Estado.

Manuel M. Moreno, define al derecho Electoral como: "El conjunto de principios y reglas que rigen la designación, mediante el voto, de los gobernantes que conforme a la ley deben ser promovidos a sus cargos por elección popular. Al hablar de principios y reglas se quiere denotar tanto el conjunto

---

(156) Resumen realizado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

(157) Berlín Valenzuela, Francisco. TEORIA Y PRAXIS POLITICA ELECTORAL. EDIT. Porrúa, México, 1983; pág. 61.

de normas positivas y obligatorias impuestas por el Estado, cuanto los conceptos filosóficos o científicos que explican y justifican el origen y finalidad de las instituciones electorales.

El Derecho Electoral establece el procedimiento a que debe sujetarse el funcionamiento del mecanismo electoral y la actuación de los electores para la designación de los funcionarios de elección popular.<sup>158</sup>

Rafael Santos Jiménez dice que "el Derecho Electoral es el conjunto de principios y reglas que rigen la designación, mediante el voto, de los gobernantes y principales funcionarios, y la resolución, también mediante el voto, de los asuntos públicos trascendentes".

Otro autor, Karl Braunlas dice: "El Derecho Electoral, es el conjunto de normas que regulan la elección de órganos." Refiriéndose a un sentido estricto, es decir, al estrictamente jurídico. En un sentido más amplio, este autor establece: "El Derecho Electoral contiene las determinaciones jurídicas positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas que ocuparán los cargos públicos."<sup>159</sup>

Consideramos que el Derecho Electoral tiene que ser visto desde los dos puntos de vista, es decir, el político y el jurídico, ya que no se puede concebir una definición sin tomar en cuenta a ambos.

El maestro Berlín Valenzuela, considera que el Derecho Electoral "es el conjunto de normas que regulan el procedimiento por medio del voto de la designación de los gobernantes, que conforme a la ley deban ser electos por el pueblo y que determinan las condiciones de su participación a través del

---

(158) Citado por Berlín Valenzuela. Ob. Cit. pp 58.

(159) *Ibidem*. pp 62.

cuerpo electoral en las decisiones gubernativas."<sup>160</sup>

Dice este autor, que "en la definición propuesta se integra ya los dos aspectos que caracterizan a las elecciones contemporáneas, como son el de ser un procedimiento para la designación de gobernantes y el de regular la participación popular en las formas de democracia semidirecta."

Cabe hacer mención, que el Derecho Electoral ha venido adquiriendo una importancia inusitada en los últimos años, y no es para menos, considerando el papel que juega en los procesos electorales; a tal grado que incluso se le considera ya como una disciplina autónoma e independiente.

"De acuerdo con su situación jurídica el Derecho Electoral posee una autonomía propia, surgida como resultado de su especificidad jurídica que a su vez explica las razones de su continuidad en el tiempo. Esta especificidad se produce como una consecuencia de la doctrina de la representación política, que constituye la base teórica de este Derecho. Es esta situación exclusiva lo que impone a este Derecho condicionamientos particulares que constituyen lo esencial de su autonomía. El Derecho Electoral debe ser suficientemente eficaz como para asegurar la representación de los Electores. Y al mismo tiempo debe reconocer sus propios límites, características de ésta representación."<sup>161</sup>

El Derecho Electoral como instrumento de la Democracia, se va transformando y renovando con el fin de evitar conflictos post-electorales (entre otros), que lo único que hacen es desestabilizar la paz y la seguridad de los pueblos.

De esta manera, el Derecho Electoral se desprende como materia independiente, debido a su importancia y por ser el fundamento de la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como

---

(160) Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit.

(161) Idem. pp 80.

de los cargos de elección popular. La democracia como forma de gobierno de Estado, sólo puede existir en un país en donde se respeten los derechos de todos y se cumplan con las obligaciones que emanen de la ley.

La materia electoral es tan importante en nuestros días, que incluso se le ha llegado a considerar como un cuarto poder al igual que el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Así pues, podemos definir al Derecho Electoral como: Una disciplina jurídica que se integra por el conjunto de normas, procedimientos y principios que sirven como instrumento normativo de la democracia, y que a su vez regulan los procesos electorales mediante los cuales los ciudadanos ejercen su soberanía a través del sufragio para elegir a sus representantes, y para participar en decisiones de gobierno.

Es muy importante establecer que, para poder comprender de mejor forma el concepto arriba planteado, debemos tener conocimiento de principios, sin los cuales no existiría o no se podría concebir el Derecho Electoral.

De esta manera, pasaremos a establecer algunos presupuestos de ésta disciplina para comprenderla mejor.

### **3.- Presupuestos del Derecho Electoral.**

#### **a) Normas Jurídicas.**

El Derecho Electoral es una disciplina jurídica que está integrada por conjunto de normas y procedimientos que rigen los procesos electorales.

Es un instrumento normativo y por lo tanto, es garantía de seguridad Jurídica,

En un Estado de Derecho, no nada más basta con que las normas se encuentren en la Constitución, sino que se necesita un sistema de leyes reglamentarias que hagan efectiva la responsabilidad de los diversos órganos y autoridades que intervienen en la contienda electoral. Pero no nada más las autoridades, sino que los particulares (en éste caso los ciudadanos), también incurren en responsabilidad ya sea penal o administrativa, y en este sentido, todos los participantes están sujetos a lo que establece el Derecho.

El Estado de Derecho hay que conservarlo e implantarlo, ya que con él, se destierra la arbitrariedad, los apetitos subjetivos, la casualidad, el capricho, la instancia del antojo individual del gobernante, etc.

La participación de los ciudadanos, de los partidos políticos y de las autoridades en los procesos electorales, no pueden dejarse a su arbitrio ni a sus costumbres, máxima tratándose de la renovación de autoridades que se eligen a través del sufragio, y que serán las que dirijan los destinos del país una vez que hayan sido elegidos. "Los actos de éstos, los actos de los gobernantes en el ejercicio de la soberanía, no son actos que se consideren individuales, sino actos del Estado."<sup>162</sup>

Es pues, el Estado quien debe garantizar que los procesos electorales se lleven conforme a Derecho.

Pero, la participación del Estado a través del gobierno federal, en los procesos electorales, puede interpretarse en el sentido de que actúa con parcialidad e intervencionismo, afectando de manera importante los resultados.

---

(162) Porrúa Pérez, Francisco. TEORIA DEL ESTADO. Edit: PORRUA. México 1985. pp 369.

Resulta improcedente concebir el ejercicio de la función electoral de manera que implique una corresponsabilidad igual del Estado, las organizaciones políticas y los ciudadanos. No es posible imaginar que estos tres actores de los procesos tengan una responsabilidad igual.

Las elecciones son de carácter público, por lo tanto, es sobre el Estado a través de sus organizaciones competentes en quien recae la responsabilidad de garantizarlas con imparcialidad, objetividad y certeza. Por ello, se debe otorgar al estado el papel fundamental que le corresponde en los actos y operaciones del proceso electoral, y reconocer la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos conforme a sus legítimos intereses y derechos.

El principio de imparcialidad es inherente al Estado de Derecho y a los Poderes que ejercen sus atribuciones; pero referido a organismos electorales, cobra un significado especial en virtud de que obliga a que las normas reglamentarias garanticen que el ejercicio de la función se eviten irregularidades, desviaciones o la pasión partidista.

El principio de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y aseguren que se produzcan resultados electorales incuestionables.

Por ello, el Instituto Federal Electoral como un órgano del Estado, debe ser público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Además, se rige por los principios de legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad. Todo esto en virtud de que éste Instituto es el depositario de la autoridad electoral y el responsable de organizar las elecciones, tanto a nivel

federal como estatal\*\*\*

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Este artículo es la base en la que se fundamenta la facultad de los Estados de la República para expedir su propia ley material electoral.

Los cargos de elección a nivel estatal son: el gobernador y el diputado local. A nivel municipal se eligen básicamente los Presidentes Municipales, los Regidores y los Síndicos, quienes en conjunto integran los Ayuntamientos, que son los órganos de gobierno del Municipio Libre.

El Gobernador, el diputado local y el presidente municipal, se eligen por voto directo, de acuerdo a lo establecido por la Constitución General de la República. Las Constituciones de los Estados, determinan el principio de elección que se debe adoptar en cada caso.

El Derecho Electoral está integrado por todas las normas jurídicas que regulan los procesos electorales tanto a nivel Federal como a nivel local o estatal, así como por los principios políticos y jurídicos que le dan sustento y le sirven como guía.

Nosotros para efectos de éste trabajo, nos referiremos sólo a las normas que regulan los

---

(\*\*\*) El I.F.E. cuenta con delegaciones en cada uno de los Estados de la República Mexicana y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.

procesos electorales en el Distrito Federal y las que se aplican en elecciones a nivel Federal.

En primer lugar está, desde luego, la Constitución General de la República.

Los artículos referentes a este tema son los siguientes:

El artículo 5o.

"La ley..."

"Nadie podrá..."

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

"El Estado..."

"Tampoco..."

"El contrato..."

"La falta..."

Artículo 35.- Son prerrogativas de los ciudadanos:

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..."

III.- Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

IV.- Tomar..."

V.- Ejercer..."

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I.-

II.-

III.- Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponde.

IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados que en ningún caso serán gratuitos.

V.- Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Artículo 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I.- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el art 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II.- Por estar..."

III.- Durante..."

IV.- Por..."

V.- Por..."

VI.- Por sentencia..."

Artículo 41.-

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los

términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales, deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectoros en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como por órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casilla.

El organismo público, agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Así mismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El Tribunal Electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas.

Los poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74 fracción I de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y esponderán sólo al mandato de la ley.

Los Consejeros Magistrados y los Magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que señala la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se logra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de Consejeros Magistrados y Magistrados del Tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

**Artículo 60.-**

El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

**Artículo 62.-**

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

**Artículo 54.-**

La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y reglas y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II.- Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.

III.- Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las bases anteriores, le serán asignados diputados por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV.- En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de trescientos cincuenta diputados electos mediante ambos principios.

b) Si ningún partido político obtiene por lo menos el treinta y cinco por ciento de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con lo dispuesto en las dos bases anteriores les será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se

requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda en su caso, al porcentaje de votos obtenido.

c) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determine la ley.

d) El partido político que obtenga entre el sesenta por ciento y el setenta por ciento de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

#### Artículo 56.-

La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años. La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

#### Artículo 60.-

Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda con respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará tanto por los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la Legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el Tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Las resoluciones del Tribunal Electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valorización de pruebas y en la motivación el fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables.

#### Artículo 73.-

El Congreso tiene la facultad:

I.- Para admitir..."

II.- Derogada.

III.- Para formar..."

IV.- Para arreglar..."

V.- Para cambiar..."

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal sometiéndose a las siguientes bases:

1a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2a. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito federal se crea una Asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como lo determine la ley.

Los representantes a la Asamblea del Distrito federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente..."

El C.O.F.I.P.E. (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), es reglamentario del artículo 41 Constitucional, y es aplicable únicamente en las elecciones a nivel federal, cuando se eligen senadores, Diputados Federales y Presidente de la República; es decir, para renovar el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

El artículo 73 fracción VI base tercera de la Constitución Política de la República Mexicana, establece la creación de la Asamblea de Representantes para el Distrito Federal, y sus lineamientos generales; y en el C.O.F.I.P.E., en el libro octavo, del artículo 344 al 372, se establecen los lineamientos para la elección e integración de la Asamblea de Representantes. La cual tiene un reglamento y una Ley Orgánica.

El Código Penal del Distrito federal, en el título vigésimocuarto, denominado "Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos", establece las conductas que merecen pena corporal o suspensión de derechos políticos, que se cometan en una elección. Este título comprende los artículos 401 al 410, que más adelante analizaremos con más profundidad.

## b) Democracia.

En la definición del Derecho Electoral, establecimos que las normas, procedimientos y principios, servirán como instrumento normativo de la DEMOCRACIA; pero ¿Qué es la Democracia?

Establecer qué es la democracia o tratar de definirla, no es tarea fácil. Se ha escrito muchísimo -centenares de obras- y se seguirá discutiendo mientras que el hombre conviva políticamente y, hasta el momento no parece que dispongamos de una idea acabada u homogénea de lo que significa.

Para algunos, la democracia es solo una idea, un ideal que aún no se ha alcanzado en ninguna parte del mundo; sólo en los países desarrollados se ha presentado y de manera imperfecta, dicen algunos.

Para otros, la democracia significa una forma de gobierno de Estado, es decir, un régimen político, otros opinan que es un sistema de vida, para otros es un fenómeno social en el que el pueblo es el que manda. En fin, se pueda decir compartiendo la opinión del politólogo inglés Maurice Cranston que "La democracia es una doctrina que difiere según la diferente mentalidad de los pueblos".<sup>163</sup>, y agregaríamos nosotros, que difiere también dependiendo del momento histórico que se viva.

Otros consideran que la democracia es una cultura, es decir, una educación real para el ciudadano para que pueda cumplir su función en la realidad política en que se desenvuelve.

"Una actividad inquieta, una fuerza sobreabundante, una energía que todo lo invade, estas y no otras, son las ventajas de la auténtica democracia, dice Tocqueville. Un estremecimiento siempre la acompaña. Brota el desconcierto. Hay una presencia involuntaria. Se agitan partes de nosotros

---

(163) Citado por Daniel Montero Zendejas. Ob. Cit. pp 47.

mismos que teníamos olvidadas. Las impulsa un ritmo que no impone nuestra voluntad. Las guía un nervio que obedece a otros designios.

Es un acto de auto reconocimiento. La democracia tiene vida propia y sólo a ella obedece. Quien quiera probarla debe estar dispuesto a vivir el estremecimiento. Hay una inevitable dosis de pérdida de control. La obedecemos y sin embargo el estremecimiento es nuestro. Pero con la DEMOCRACIA llega esa actividad inquieta, esa fuerza sobre abundante, esa energía que todo lo invade y que, siguiendo al francés "...a poco favorables que sean las circunstancias ...engendra maravillas". La democracia es entonces una emoción".<sup>164</sup>

Etimológicamente la DEMOCRACIA es una palabra que proviene del griego: Demos = pueblo y Kratos = poder, es decir, significa el gobierno del pueblo.

Si la idea es antigua, su imposición como forma de gobierno es reciente. La democracia descrita por Aristóteles, la democracia ateniense, desaparece en el siglo III A. de C. y no habrá en América gobiernos democráticos hasta el nacimiento de los Estados Unidos. Estas democracias, la ateniense y la norteamericana son imperfectas desde el momento que aceptan y en gran parte se sustentan sobre el principio de la desigualdad humana -la esclavitud está presente en ambas-

"Según los tratadistas griegos, para que se fundara un régimen democrático era necesario implantar y ejercitar la ISONOMIA, LA ISOTOMIA y la ISEGORIA, que significan respectivamente: la igualdad del ciudadano ante la ley, la igualdad de derechos de los ciudadanos para ejercer funciones de gobierno y cargos públicos y la libertad de expresión, que lleva implícita la idea de reunión y asociación".<sup>165</sup>

---

(164) Reyes Heróles, Federico. LA DEMOCRACIA DIFÍCIL Edit: GRIJALBO. México 1991. pp 43.

(165) Montero Zendejas, Daniel Op. Cit. pp 48.

Platón en su libro "Las leyes", trata de establecer la importancia de la participación del pueblo en la toma de decisiones, que serán de trascendental importancia en la vida política del Estado.

Aristóteles es el que más se acerca a la realidad democrática que sus antecesores. Su clasificación de las formas de gobierno, constituye el primer paso para tratar de entender la democracia. En la Constitución de Atenas se establecía: "el pueblo es dueño del gobierno", estableciendo por primera vez la importancia del pueblo, como elemento sustancial del Estado.

En Roma, no se desarrolló la democracia que se predicó en Grecia; Roma aparece con una democracia limitada y aristocrática que se limita a las asambleas y a las comitivas, dejando fuera de la participación política a los esclavos y a los que no eran ciudadanos.

John Locke, Juan Jacobo Rosseau, Alexis de Tocqueville, Montesquieu, entre otros, son ideólogos que le dieron forma a la democracia moderna, y sus pensamientos influyeron en las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa.

Las luchas por la democracia fueron grandes y gloriosas, pues mucho costó reivindicar al hombre a esa calidad de vida que en términos de libertad se conjugaba en la declaración de los Derechos Humanos de 1789.

Los principios de libertad, igualdad y justicia, son los elementos característicos de toda democracia; sin estos elementos no se puede hablar de democracia.

La libertad como presupuesto de la democracia debe ser entendida como la libertad política en sus diferentes manifestaciones.<sup>149</sup>

---

(166) *Ibidem*, pp 49.

El régimen democrático se estructura partiendo de una concepción metafísica de la naturaleza humana abocada a la libertad. El método de la persuasión, de la libre discusión, propio de la democracia, responde mejor a la naturaleza de unos seres inteligentes y libres.

"La libertad no es tan sólo un dato psicológico, sino un hecho ontológico. Somos nuestra libertad. Tenemos que hacernos, haciéndolo todo, excepción hecha de nuestra naturaleza. Aquí y ahora, en ejercicio concreto, podemos ser lo que debemos ser. Actuando libremente actualizamos nuestra posibilidad".<sup>167</sup>

Así pues, la libertad del hombre debe ser total, la democracia permite a los hombres que se autodeterminen; les faculta para que, asociándose, impidan la imposición de medidas injustas y arbitrarias.

La libertad-autonomía es completada por la libertad-participación. Libertad que está referida esencialmente, a un contenido de sentido, a un valor. En este sentido, ella misma, aunque tenga un carácter instrumental, es de por sí valiosa.

La igualdad debe de ser entendida en el sentido de que todos tengamos los mismos derechos. Una igualdad política, social y económica. Nadie es menos cuando se trata de mejorar, todos contamos, hacernos de lado, menospreciarnos es negarnos a nosotros mismos la posibilidad de llegar más lejos. La participación política requiere de la creatividad de todos, sin importar diferencias de clase, color o ideología, la posibilidad de debatir, y confrontar ideas es síntoma de madurez.

La igualdad económica, es quizás la más difícil de lograr, significa que todos económicamente

---

(167) Basave Fernández del Valle, Agustín. COLOQUIO INTERNACIONAL "TRANSICIONES HACIA LA DEMOCRACIA EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA" Discurso pronunciado en la Universidad de Guadalajara. Enero de 1991.

tengan un mismo nivel, es decir, una mejor distribución de la riqueza. hacer más estrecha la brecha que separa a la clase alta de la clase baja. Para que exista una verdadera democracia es necesario que se den estas dos circunstancias:

- 1) Que el pueblo haya alcanzado una madurez política y,
- 2) Un apreciable desarrollo económico-social.

Ante todo, es preciso luchar por una sociedad abierta en su estructura y en su funcionamiento. Es necesario eliminar la estratificación de clases socio-económicas, o por lo menos que la diferencia no sea tan drástica.

Para Manuel Jiménez de Parga, la democracia significa: "el régimen político en el que se alcanza la identificación entre gobernantes y gobernados. Quien manda lo hace con el apoyo de los que reciben las órdenes, produciéndose una sintonía entre las vibraciones de la voluntad y de los sentimientos de unos y otros. La democracia es el régimen de la armonía social. Las personas y los grupos realizan tareas distintas, pero todas ellas producen un orden de articulación correcta".<sup>148</sup>

La democracia tiene como meta el entregar al pueblo no sólo el dominio de sí mismo, sino la subordinación total de todos los órganos del poder público a las decisiones populares. Pero el pueblo no puede tener un poder ilimitado. Si bien es cierto que el voto como expresión, como manifestación de acuerdo, es indispensable para que se desarrolle la democracia, también es cierto que la verdad no depende de la opinión ni del número de quienes la profesan. "La calidad del sistema democrático no se demuestra con el voto, el cual puede ser un buen recurso, aunque de los últimos, sino en la forma de vida en la cual se advierte el libre juego de argumentos y contra argumentos para la solución de las

---

(168) QUE ES LA DEMOCRACIA. Edit: LA GAYA CIENCIA. Barcelona 1976. pp 7.

situaciones y, en su caso, la asunción de compromisos".<sup>169</sup>

Es pues, necesario establecer un orden jurídico para el buen desarrollo de la democracia., deben de estar encuadrados en un marco de constitucionalidad para que puedan ser exigidos por los ciudadanos, y al mismo tiempo se regulen las actividades de todos los participantes (gobernados y gobernantes).

Así mismo, la democracia entendida como régimen de gobierno, debe estar sustentada en una Constitución, es decir, debe estar sustentada en la legalidad.

Nuestra Constitución política, promulgada en 1917, fue la primera a nivel mundial en establecer los derechos sociales.

Se adelantó en muchos años a su realidad, el Constituyente de una manera visionaria supo plasmar lo que hoy debemos entender por democracia; así, en el artículo 3o fricción II inciso a, establece que debemos entender a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

apoyar y justificar todas las formas políticas. Actualmente ningún país o pueblo registra un sistema democrático perfecto, pero tratan de alcanzarlo.

La democracia formal dice el maestro Serra Rojas, "...es la que aparece consagrada n el orden jurídico de una nación, como figura o determinación exterior de su contenido ideal, como requisitos

---

(169) Pérez Carrillo, Agustín. DERECHOS HUMANOS Y DELITOS POLÍTICOS. I.N.A.C.I.P.E. P.G.R. México 1991. pp 21.

externos o aspectos de expresión. Equivale al mundo del deber ser, es decir, forma un anhelo o aspiración de un orden superior.

Pero esos principios, fines y normas no siempre se cumplen en la magnitud y circunstancia precisas. Malos sistemas electorales, abusos de las autoridades, limitaciones culturales y económicas, impiden una aplicación justa de ella, prestándose a engaños y a mistificaciones para suplantar o desviar la voluntad popular".<sup>170</sup>

Es pues, necesario la implantación del orden jurídico para que la democracia pueda desarrollarse, ya que la democracia reconozca la igualdad esencial del hombre y favorece la estructuración y funcionamiento del Estado de Derecho.

En este sentido, las normas jurídicas regularán a esta forma de gobierno de Estado, dándole mayor certidumbre y no dejándola a la discrecionalidad de quienes la practican.

Para concluir, diremos que la democracia, da lugar a una contradicción teórica y práctica. Es decir, para algunos es (como ya se ha dicho) una utopía, para otros es una realidad, que poco a poco va perfeccionándose. La democracia no es un don gratuito, se necesita un gran esfuerzo de todos para lograr establecerla.

Sólo ella puede vincular a los ciudadanos, darles la forma de vida que se merecen, la sociedad civil debe reiterar en las urnas su convicción de que puede y debe lograr la democracia a pesar de los obstáculos que el poder le imponga.

---

(170) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pp 518.

c) soberanía.

Definir la soberanía, decía el maestro Mario de la Cueva, es obra de titanes. Este ha sido uno de los conceptos más polémicos y controvertidos de la ciencia constitucional y de la teoría política.

Ha sido criticada, cuestionada e incluso negada por algunos autores; sin embargo, a pesar de las discusiones que ha provocado, continúa siendo uno de los principios fundamentales de la estructura jurídico-política de la organización estatal contemporánea.

Ciertamente su significación actual no es igual a la obtenida durante el proceso colonizador que se generó principalmente en el siglo XIX, en la mayoría de los países de la comunidad internacional, en los cuales la soberanía fue el eje maestro de todas las luchas libertarias. Hoy por hoy, nadie discute que el pueblo sea la fuente y origen del poder público. El dogma de la soberanía es sostenido incluso por regímenes dictatoriales y antidemocráticos.

El concepto de soberanía, es de capital importancia, no se trata de una noción elaborada modernamente por los juristas, aunque ciertamente su delimitación y precisión se deba a ellos.

"La idea de soberanía empezó a gestarse en el último período de la Edad Media con la finalidad de justificar ideológicamente la victoria que alcanzó la monarquía, como encarnación del Estado, sobre las tres potestades que le habían mermado autoridad; el papado, el imperio y los señores feudales".<sup>171</sup>

Jean Bodin, se sitúa al final de largos procesos históricos durante los cuales empleó el concepto de soberanía; pero es él quien le da la significación moderna. En su libro "Le six livres de la République"

---

(171) Montero Zendejas, Daniel. Ob. Cit. pp 35.

(1576), inicia la concepción política de la soberanía del Estado, al mantener una relación necesaria entre soberanía e independencia absoluta.

La concentración del poder del Estado en manos del príncipe hizo nacer la idea de que tal poder era un elemento constitutivo del Estado.

"En Bodino se muestra toda la evolución anterior, esto es, toda la concepción del carácter del Estado francés; pero él abstrae el resultado de la historia política de Francia, y da a éste el resultado un carácter absoluto. El concepto de soberanía, alcanzado después de largas luchas, es considerado por él como una nota esencial en su definición del estado. L' Etat est un droit gouvernment de plusieursmesnages et de ce que leur es commun avec puissance souveraine. Esta definición del Estado de Bodino contiene algo esencialmente nuevo que no existía en la literatura anterior: que todo dominio sobre una pluralidad de familias, dotado de poder soberano, esto es, revestido de un poder supremo e independiente en lo exterior y en lo interior, represente un Estado, esto no nada análogo se había dicho antes de Bodino".<sup>172</sup>

Maquiavelo, ya había de alguna manera expresado lo que Bodino pensaba, al establecer respecto a la soberanía, que era "un poder en el príncipe que sólo hiciese valer su propia voluntad sin consideración alguna y destruyese cuanto se le colocase en su camino."<sup>173</sup>

Es pues, Bodino el que más profundizó en el concepto de soberanía.

La soberanía pueda entenderse desde dos puntos de vista: la interna y la exterior. El maestro

---

(172) Georg Jellinek. Traducido por Fernando de los Rios. Edit: ALBATROS. Buenos Aires. 1970. pág. 340.

(173) Idem.

Serra Rojas, hace una clara distinción de ambas, para él la soberanía en su aspecto interno es "una propiedad del poder del Estado que consiste en que éste poder máximo es la única fuerza social interna organizada jurídicamente, que se impone a cualquier otra fuerza, digamos a la de los sindicatos, la iglesia, las comunidades agrarias, las empresas capitalistas y otras más".<sup>174</sup>

La soberanía externa, es el derecho de un país para mantener y sostener su independencia de toda subordinación a otro Estado.

La soberanía como elemento del Derecho electoral, es aquella a la que se refiere nuestra Constitución Política en su artículo 39, en donde establece que "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

En éste artículo, se toman en cuenta dos teorías que sobre la soberanía se han elaborado, la primera es la teoría de Juan Jacobo Rousseau la cual establece que: soberanía básicamente consiste en la expresión de la voluntad general que confiere al pueblo en lo interno, como titular del poder soberano, entre otros para darse el orden jurídico y estructura política que mejor le convenga, sin que pueda ser limitado en su ejercicio por ningún otro poder. Este poder es por esencia inalienable, indivisible e imprescriptible.

"El pueblo acuerda un contrato bilateral con el rey, y los miembros del pueblo acuerdan otro entre sí, al cual se someten; de suerte que el pueblo se encuentra obligado en fuerza de este contrato de sujeción, pero el titular del poder creado no queda obligado. El pueblo cede al rey todo el poder a título de precario, poder que en toda ocasión puede recobrar. El pueblo delega en el rey una parte de

---

(174) Serra Rojas, Andres. Ob. Cit. pág. 424.

su poder, pero reserva el resto para ejercerlo por sí mismo. El pueblo puede despojarse de su poder. el poder del pueblo es inalienable".<sup>176</sup>

La otra teoría de la soberanía nacional, sostiene una tesis historicista.

"Para Sieyès, ideólogo de la burguesía francesa del siglo XVIII, la soberanía reside en el pueblo pero no como unidad naturalmente considerada, carente de pasado y tradición, sino como un cuerpo estable llamado nación, donde los valores históricos se amalgaman para impedir los cambios bruscos que pueden violentar la tradición e historia del país."<sup>178</sup>

Para Heller, las expresiones "SOBERANÍA" del pueblo o soberanía del príncipe no se refieren en cambio, al sujeto sino al portador de la soberanía en la organización estatal. El pueblo y el príncipe pueden ser a veces portadores y, al mismo tiempo, órganos del poder del Estado, y en ese caso cabe hablar de una soberanía del órgano, que puede tener el carácter de soberanía del pueblo o del príncipe".<sup>177</sup>

Heller establece que el Estado es soberano, por que es la organización territorial de donde emana el poder, es creador supremo de las normas y tiene el monopolio del poder de coacción física legítima, la última ratio de todo poder.

En este sentido, el problema que se presenta al tratar de establecer a quien corresponde ser el titular de la soberanía, estriba en identificar quien es el que realmente hace la norma jurídica. La capacidad del pueblo estriba en la facultad de crear el Derecho, lo que significa que el pueblo es

---

(175) Jellinek, Georg. Ob. Cit. pág. 344.

(176) Rodríguez Lozano, Amador. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. comentada. Varios autores. México 1992.

(177) Heller, Herman. TEORÍA DEL ESTADO. Edit: F.C.E. México 1983. pág. 264 y 265.

soberano desde el momento en que es capaz de delimitarse y autodeterminarse.

Andrade Sánchez<sup>178</sup>, dice que hay que apreciar dos dimensiones de la soberanía desde dos puntos de vista, entendida como concepto político y por otro lado, concebida como noción jurídica.

Como concepto político, dice éste autor, no cabe hablar de titular de la soberanía porque la titularidad corresponde precisamente a su dimensión jurídica. En este sentido "no puede haber otro tenedor de la soberanía que el pueblo"<sup>179</sup>

Como noción jurídica, la soberanía debe traducirse en Derecho, es decir, la conversión del poder en norma jurídica, que se convierte en obligatoria para la sociedad; si bien es cierto que el pueblo no es el que crea directamente el Derecho, éste debe influir en su creación.

Ahora bien, hemos establecido que la soberanía, es el máximo poder que no admite ningún otro sobre de él. La pregunta que cabe hacerse es en el sentido de cómo limitar ese poder.

La soberanía, no debe entenderse como un poder que depende del arbitrio de una persona, es decir, como el poder de una voluntad de no determinarse más que por sí misma, de imponerse sus propios límites, y de dar órdenes incondicionadas. O bien como el derecho de señalarse su dominio de competencia y de mantener, juntamente con ello, el monopolio de la coacción incondicionada.

El maestro González Uribe, dice a este respecto que "la soberanía no es un simple Derecho subjetivo cuyo ejercicio quede al arbitrio de su titular. Al contrario, la soberanía es la manera de ser del Estado, una cualidad intrínseca y esencial del mismo, y por ello depende de su naturaleza y de sus

---

(178) Andrade Sánchez, Eduardo. Edit: HARLA. México 1987.

(179) Ibidem. pág. 352.

finés. El bien público temporal le señala sus límites objetivos, naturales que no dependen de la voluntad de los gobernantes. Al legislador no le toca sino dar forma normativa, obligatoria, a esos grandes principios que limitan la soberanía desde dentro, institucionalmente".<sup>180</sup>

Se busca el equilibrio en el seno mismo del poder. "Es la vieja idea de la división de poderes a la que remozó y dio nuevo nombre Montesquieu en su obra EL ESPÍRITU DE LAS LEYES. Modernamente esa idea se realiza de múltiples formas, que se han vuelto práctica constitucional corriente en los Estados democráticos, por ejemplo la separación de poderes, el sistema de las dos Cámaras, la responsabilidad ministerial, la organización administrativa jerárquica con estricta sujeción al principio de legalidad las constituciones rígidas, los recursos administrativos y jurisdiccionales, y otras formulas y procedimientos más que determinan las leyes de cada país."<sup>181</sup>

Dentro de las limitaciones de orden jurisdiccional, en México, contamos con el control de la constitucionalidad de los actos del Estado, a través del juicio de Amparo, reconocido por los artículos 103 y 107 constitucionales.

Actualmente, el mundo vive cambios muy importantes, la democracia como forma de gobierno se impone como modelo para todas las naciones. La soberanía en un Estado democrático, corresponde originariamente al pueblo que debe ser la única fuente de la cual emanan todos los poderes del Estado, ya sea en las democracias directas, ya sea por medio de la representación política manifestada en el cuerpo electoral o apoyando la acción gubernamental por medio de referéndum o del plebiscito.

El respaldo del pueblo es la mejor garantía de estabilidad política y social de todo gobierno, el ejercicio de su soberanía es un derecho que el Estado debe garantizar, porque los representantes del

---

(180) González Uribe, Hector. TEORÍA POLÍTICA. Edit: PORRUA. México 1984. pág 346.

(181) Ibidem.

gobierno son nombrados por el pueblo mismo, en un acto en que le delegan su voluntad por medio de la representación para que actúen en favor de sus intereses.

"Es necesario, y natural que la soberanía al lado de su titular perpetuo y ficticio, tenga otro titular actual y activo, en quien residirá necesariamente el libre ejercicio de ésta soberanía".<sup>182</sup>

Este titular es el órgano u órganos en quienes se deposita el ejercicio actual y permanente del poder supremo, es decir, los gobernantes; como dice Carré de Malberg: "...Es la nación la que da vida al Estado, al hacer delegación de su soberanía en los gobernantes que instituye en su Constitución.."<sup>183</sup>

"La soberanía de un pueblo, se manifiesta en el derecho de darse leyes, emitir decisiones administrativas y sentencias para los casos controvertidos.

En principio no debe haber otro poder que no sea del pueblo, el cual lo ejerce a través de los poderes de la Unión".<sup>184</sup>

#### d) Sufragio.

Largo y azaroso en verdad ha sido el camino del Derecho al sufragio para surgir plenamente en la escuela de los regímenes políticos y sociales modernos de la humanidad.

---

(182) Montero Zendejas, Daniel. ESTADO DEMOCRACIA Y PARTIDO. Edit: COSTA-AMIC. México 1979. pág. 38.

(183) Idem.

(184) Serra Rojas, Andrés. Ob.Cit. pág. 409.

Desde la época de los Griegos y Romanos, el sufragio se instituyó como un Derecho, y la base de toda estructura democrática. Sin embargo, cabe decir que no fue un Derecho universal, exento de privilegios, ya que como es sabido, en la Hélade los esclavos jamás pudieron participar en nada dentro de su vida política; y en Roma, no se otorgó a todos el "Jus Sufragii", y con ello la calidad ciudadana.

La revolución francesa, fue la que le dio un significado diferente a las ideas libertarias del hombre, pero sin embargo el sufragio universal, entendido como aquel en que todos los ciudadanos sin excepción pueden votar, no se dio hasta hace unos cuantos años y con reservas. Recuérdese que anteriormente sólo tenían derecho a votar aquellas personas que tuvieran determinada posición social, o que acreditaran ganar determinada cantidad de dinero.

En México, hasta 1953, sólo votaban las personas de sexo masculino, y no fue sino hasta el 7 de enero de 1954, cuando se extiende el sufragio a la mujer.

Hoy por hoy, bueno o malo, aceptable o digno de reprobación, el sufragio es un hecho consagrado en todos los pueblos cultos.

Es considerado por muchos, como la base principal del Estado, como el órgano más inmediato de la soberanía y como el juez inapelable en las cuestiones políticas y como uno de los factores indispensables del gobierno.

Puede decirse que en los países cultos, es decir, aquellos en que la cultura democrática de su población está más avanzada, el sufragio está garantizado por el Estado y por los ciudadanos mismos a través de los partidos políticos.

El sufragio es un derecho político. En una democracia indirecta (representativa), el derecho

político fundamental es el votar, es decir, "...el derecho del ciudadano de participar en la elección del parlamento, del jefe de Estado; y de otros órganos creadores (y aplicadores) del Derecho"<sup>185</sup>

La democracia requiere que el derecho de sufragio sea, no solamente universal, sino también que sea lo más igualmente posible, es decir, que todos tengan derecho a él.

Para formarnos una idea, cada vez más completa del sufragio en el Estado moderno, conviene fijarnos en que momento de la vida de éste surge el sufragio, y cómo surge ordinariamente.

El sufragio, entendido éste como un acto expreso, de manifestación de la voluntad a través del voto. En nuestro país el voto es concebido igual que el sufragio, es decir, que se le emplea como sinnónimo. Sin embargo, conforme a la doctrina no necesariamente significan lo mismo.

El voto representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio del derecho al sufragio. Por lo tanto, el voto no es una institución meramente política; es un procedimiento para investigar las opiniones y obtener las decisiones de las colectividades humanas, de las personas llamadas morales, de las corporaciones, y en la vida política de los Estados.

El voto pues, es la acción del sufragio, es la práctica misma independientemente si se utiliza con fines políticos o no. Lo que ocurre es que, a causa de la gran importancia que en la vida social moderna tiene la acción política, cuando del sufragio se habla se sobrentiende que nos referimos al sufragio político

El elector, dentro del Estado moderno, juega un papel muy importante, ya que como titular de

---

(185) Kelsen, Hans. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. U.N.A.M. México 1988. pág.103.

la soberanía es un elemento del mismo y por tanto el sufragio dentro de la vida moderna del Estado, nace desde el momento en que se le reconoce ésta titularidad y el derecho a ejercerla.

Ordinariamente, el sufragio surge dependiendo del papel que los miembros de una sociedad política desempeñen.

El Estado es cosa común a todos, el Estado se hace por sus miembros, el papel que desempeñan sus miembros, cambia dependiendo la condición, la posición y la capacidad de cada hombre, en cuanto miembro del Estado, unos participan en la vida de éste de una manera expresa y normal (los políticos), de éstos algunos tienen el carácter de verdaderos directores -hombres de gobierno, secretarios de Estado -, en cambio otros se limitan a vivir en el Estado teniendo una participación poco intensa y reflexiva.

En relación con la naturaleza jurídica del sufragio, mucho se ha discutido. Algunos lo consideran como una función y otros lo consideran como una obligación.

Básicamente en la doctrina, se lo ha considerado fundamentalmente como: a) Un derecho y, b) como una función.

La concepción del sufragio como Derecho atribuye a cada ciudadano como depositario de la soberanía. Como función, el sufragio es encomendado al cuerpo de electores en su conjunto, y no se le puede dejar libremente al ejercicio de cada uno de ellos.<sup>186</sup>

En nuestro país el voto es concebido como prerrogativa y como obligación del ciudadano. Como prerrogativa representa uno de los derechos políticos fundamentales de los mexicanos; como obligación

---

(186) Núñez Jiménez, Arturo. Ob.Cit. pág. 23.

el voto constituye un deber del ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte.

La falta de cumplimiento de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, sin causa justificada, se sanciona de acuerdo con el artículo 38 constitucional con la suspensión de sus derechos por un año.

Entre las obligaciones que establece el art 38 constitucional, en la fracción III, está el de "votar en las elecciones populares...".

En México, el ejercicio del sufragio es completamente libre, y se deja a la discrecionalidad del elector, la decisión de votar o no.

El sufragio es universal, libre, secreto y directo. Así lo establece el artículo 41 Constitucional. Es universal en virtud de que tienen derecho a él todos los ciudadanos que cumplen los requisitos establecidos por la ley, en función de razones técnicas e inherentes a las personas, sin discriminación de grupos sociales.

"Dado el carácter libre del sufragio, el elector no está sujeto a presión, intimidación o coacción alguna.

A ello contribuye también el que sea secreto, por el hecho de que en su emisión existe la garantía de que no se conozca, respecto a cada elector considerando individualmente, en qué sentido se ha manifestado su voluntad, esto es, por quien ha votado".<sup>187</sup>

El voto secreto, significa que el elector decide de manera personal por quien vota, garantizando la libre expresión de la voluntad del elector sin temor a ninguna represalia.

---

(187) Idem. pág. 26.

Por último, el sufragio es directo, por cuanto el ciudadano elige por sí mismo, sin intermediación alguna, a sus representantes, estableciendo con ellos una relación inmediata que se concreta en una sola instancia.

El artículo 4 del COFIPE establece además de las características que nos da la Constitución, agrega dos más: personal e intransferible.

Estas dos características, significan que el elector debe concurrir a depositar su voto en la urna de las casillas que les corresponda, sin la posibilidad de cederlo a otra persona por ningún medio para que lo ejerza a su nombre o representación.

Cabe hacer mención que en México, no existe el voto por correo, omisión que se debería tomar en cuenta, máxime que muchos nacionales se quedan sin ejercer éste derecho, en virtud de encontrarse fuera de su país. Algunos países europeos sí contemplan ésta modalidad y con buenos resultados.

El hecho de estar en otro país, no significa que pierdan el carácter de ciudadanos, los requisitos que establece la Constitución y el Código Electoral al respecto; se cumplen plenamente; la única diferencia, es que se está fuera del territorio en donde se van a efectuar las elecciones, es decir, la distancia, lo cual no debe ser considerada como un obstáculo.

Al sufragio, la doctrina también lo clasifica por sus efectos y por el modo de votar.  
Por sus efectos el sufragio se clasifica en:

**REFORZADO.**- Cuando se le da un valor mayor al de determinados ciudadanos con el fin de asegurarles su influencia sobre la elección, es el caso de las variantes llamadas sufragio plural, sufragio múltiple y sufragio familiar, que otorgan más de un voto a cada elector conforme a diversos criterios.

UNICO.- Es también conocido como sufragio igual, en el se concreta el principio democrático de "un hombre un voto", lo cual significa que el voto emitido por cada uno de los ciudadanos, tiene el mismo valor.

Por lo que corresponde al modo de votar, el sufragio se clasifica en: nominal y plurinomial o de lista, según se emita el voto a favor de un candidato individual o a favor de una lista de candidatos. En este último caso hay subclasificaciones del voto, según el elector pueda o no expresar sus preferencias en torno a la lista de candidatos que se propone".<sup>188</sup>

En nuestro país, el sufragio emitido por los ciudadanos, está sujeto a varios requisitos para asegurar de manera más efectiva su ejercicio, a continuación mencionaremos brevemente en que consisten éstos requisitos.

En primer lugar, hemos mencionado que en México, el voto es para todos los ciudadanos sin excepción, sin embargo esto es imposible, ya que los ciudadanos deben cumplir ciertos requisitos y si no los cumplen, no tendrán derecho al voto.

En primer lugar, debe acreditar que es ciudadano mexicano, ya sea por nacimiento o por naturalización, la ciudadanía representa un atributo o capacidad de naturaleza política y jurídica.

La edad es otro requisito para poder votar, en nuestro país, es necesario haber cumplido 18 años el día de la elección. La edad se establece en virtud de que se considera que a cierta edad los ciudadanos son más conscientes y responsables de sus actos.

No estar incapacitado, es decir, estar en pleno goce de sus derechos o prerrogativas. Los locos.

---

(188) Idem. pág. 28.

los menores de edad, los reos o presos que cumplen alguna pena. En cada caso la ley debe fijar cuando se pierden o suspenden los derechos ciudadanos.

Debe aparecer en el padrón electoral, y además contar con la credencial para votar que lo acredite como ciudadano mexicano en forma fidedigna.

Anteriormente, los ministros de los cultos religiosos no tenían derecho al sufragio, con la reforma al artículo 130 Constitucional se les otorga éste derecho al establecer que: "Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubiesen dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y la forma que establezca la ley, podrán ser votados". Podemos observar que a pesar de que se les otorga el voto, el voto se les otorga pero condicionado.

Es el sufragio el elemento base del Derecho Electoral, la existencia del sufragio como base de la Constitución y funcionamiento de los gobiernos, los cuales a través de sus instituciones tienen origen electivo, es una de las características más salientes de los Estados modernos, significándose con ésta base electoral su índole democrática. La intervención directa del ciudadano con voto, en la administración y el gobierno de la comunidad, tiende a aplicarse más y, por lo tanto, de esta manera conseguir un mejor gobierno.

El sufragio debe ser efectivo, pero además, debe ser la expresión sincera y con verdad de las aspiraciones y sentimientos reales del cuerpo de ciudadanos que votan.

El sufragio debe estar garantizado, el legislador debe emitir leyes que hagan que la voluntad popular se respete. Poco importa que haya sufragio, que éste se haya otorgado según las leyes y hasta que el ciudadano haya emitido su voto, si éste no se respeta; es decir, si al buscar y fijar la decisión del sufragio, no se consigue la verdad del mismo, tal como resulta de la papeleta en que contiene la

expresión de la voluntad del elector: si se distorciona o falsea en este punto la función electoral del sufragio, es como si no existiera.

El ejercicio del sufragio, puede dar lugar a sanciones más o menos graves, en nuestro país, son de reciente aparición los delitos electorales en la legislación penal, la intención es a todas luces la de poner fin a los obstáculos que impiden la emisión libre del voto.

Más adelante trataremos los delitos electorales con mayor detenimiento.

#### e) Representación.-

El concepto de representación, tanto en sus implicaciones teóricas como en sus traducciones prácticas, es sin duda uno de los elementos claves de la historia política moderna.

Sobre el concepto de representación puede escribirse mucho, y así se ha hecho; en éste trabajo nos limitaremos a dar una idea general de lo que es la representación política, concepto que sigue siendo bastante controvertido.

Gramaticalmente, representación significa la acción de re-presentar, etimológicamente: presentar de nuevo.

Jellinek define a la representación diciendo: "se entiende por representación la relación de una persona con otras varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona".

Esta definición de Jellinek, da la pauta para hacer una pequeña aclaración, que es importante a nuestra manera de ver.

Esta aclaración consiste en hacer una distinción entre representación política y mandato privado. A este respecto, el maestro Montero Zendejas en su libro Estado Democracia y Partido, establece: "La representación política se diferencia del mandato del Derecho privado por su índole pública...por su carácter unitario, por traducirse en gobierno y por conferir independencia.

La representación es unitaria, porque a través de ella se logra un reflejo integral de toda la Nación y no exclusivamente de una circunscripción electoral determinada. En cambio, un acuerdo contractual, sólo tiene validez entre las partes que intervinieron en el contrato."

"La representación política confiere facultad de gobernar esto es de trazar los lineamientos del poder colectivo, el gobierno legítimamente constituido a través del sufragio popular, representa la unidad total del pueblo, su voluntad de acción y decisión, a diferencia del mandato privado, que se otorga a un sujeto determinado para actos específicos, la representación del pueblo confiere autoridad para interpretar la voluntad general; determinar el sentido de las leyes comunes".

En cuanto a la representación específicamente política, bien pueda decirse que generalmente no hay organización gubernamental alguna, democrática o no, sin REPRESENTACIÓN, concepto tan antiguo como el poder mismo desde que todo gobernante y en los hechos usualmente obra en nombre de otros, de la nación, del pueblo, etc, etc.. Así lo hacían por ejemplo los Reyes absolutos franceses, incluso quedó consagrado en una de las primeras constituciones de la Revolución francesa: "La constitución francesa es representativa: los representantes son el Cuerpo Legislativo y el Rey" <sup>189</sup>

---

(189) Citado por N. Guillermo Moínellí. Ob. Cit. pág. 46.

En nuestro sistema político, el artículo 40 Constitucional, establece:

**Artículo 40.- "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática, federal..."**

Esto significa que el pueblo puede ejercer su soberanía a través de dos grandes formas: la directa y la indirecta o representativa. En la primera, el pueblo reunido en asamblea toma por sí mismo las decisiones estatales, pueblo y gobierno son la misma cosa. En la actualidad opera únicamente en algunos pequeños cantones suizos, en ciertas comunidades norteamericanas poco pobladas y en la asamblea anual de Suazilandia. Lo que demuestra que sólo en comunidades pequeñas es factible realizar la democracia directa, en grandes megalópolis resulta casi imposible reunir toda la población para que participe en las cuestiones de gobierno directamente. En consecuencia, las decisiones sobre la vida estatal son tomadas mediante el sistema indirecto o representativo.

Al respecto conviene ir señalando como lo decía Molinelli que "ciertas tecnologías modernas pueden empezar a hacer prácticamente posible lo que antes no lo era; piénsese en una sociedad donde todos los individuos disponen en su casa de una computadora conectada a algún centro de cómputo". "...esto puede llegar a permitir algún tipo de participación directa".<sup>160</sup>

En el artículo 41 constitucional establece: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión". Esto significa, que el pueblo como titular de la soberanía, la delega a sus representantes políticos para su ejercicio funcional a través de los órganos que componen los poderes Federales, así como los locales.

De lo expuesto se desprende que el pueblo va a nombrar a través de los instrumentos político-

---

(190) Idem.

electorales establecidos, a un grupo de personas que serán sus representantes, que tomarán por él las decisiones estatales, que en su nombre crearán normas jurídicas que lo representarán en la gestión pública; es decir que mediante el sistema de la representación lo harán "presente" al momento de formar la voluntad nacional.

En base a sus finalidades se podría por tanto definir a la representación como un particular mecanismo político para la realización de una relación de control (regular) entre gobernados y gobernantes.

El sentido de la representación está por lo tanto en la posibilidad de controlar el poder político atribuido a quien no puede ejercer el poder en persona.

John Stuart Mill expresó: "es evidente que el único gobierno que puede satisfacer todas las exigencias del Estado social es aquel en el que todo el pueblo participa; que cualquier participación, aún en la más mínima función pública, es útil; que la participación debe ser en todos lados tan grande como lo permita el grado general de progreso de la comunidad; y que, por último, no hay nada más deseable que la participación de todos en el ejercicio del poder soberano del Estado", agregando a manera de conclusión que "en virtud de que, como no sea una comunidad muy pequeña, no todos pueden colaborar personalmente sino en proporciones muy pequeñas, en los asuntos públicos, se deduce que el tipo ideal del gobierno perfecto debe ser el representativo."<sup>19</sup>

Existen diferentes tipos de Representación, a continuación expondremos brevemente algunas de ellas.

---

(191) Berlín Valenzuela, Francisco. Ob.Cit. pág. 52.

#### **LA REPRESENTACIÓN POPULAR.**

Esta teoría se dio entre los siglos XVII y XVIII, ya que antes sólo se daba la democracia directa, en la que participaban directamente todos los ciudadanos en las decisiones políticas de su gobierno. "Este tipo de representación se asemeja al contrato denominado Mandato, Institución de derecho privado, en donde una persona el mandante, le da al mandatario el derecho de actuar a su nombre soportando el primero todos los actos que realice el segundo."<sup>192</sup>

#### **LA REPRESENTACION FRACCIONADA.**

Esta teoría se sustenta en el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, el cual establecía que la soberanía se encontraba dividida en cada uno de los ciudadanos que formaban parte del Estado; así por ejemplo, "Supongamos que el Estado esté compuesto de 10.000 ciudadanos, cada miembro del Estado tiene solamente la diezmilésima parte de la autoridad soberana".<sup>193</sup>

Esta representación da la oportunidad de que cada ciudadano pueda participar activamente en la elección de sus gobernantes. Promueve la participación del ciudadano a través del sufragio universal como un derecho inherente a él.

#### **LA REPRESENTACION NACIONAL.**

Esta representación tiene sus orígenes en la idea de que la soberanía pertenece a la nación. Así pues, en esta teoría de la Representación Nacional, el titular de la soberanía es la Nación y no los ciudadanos, como se veía en la otra. El poder elector es atribuido a éstos -los ciudadanos- como órganos encargados de designar a los representantes de la nación. Al ejercerlo está ejerciendo una función pública, no ejerciendo un derecho.

---

(192) Montero Zendejas, Daniel. Op. Cit. pág. 69.

(193) Idem.

Vemos pues, que ésta representación aleja al pueblo de participar en las decisiones políticas fundamentales.

#### LA REPRESENTACION SOCIOLOGICA.

Este tipo de representación se basa en una relación de opinión pública expresada en las elecciones, no acepta la relación de mandante y mandatario.

Es decir, que en ocasiones, la representación de las ideas no siempre se lleva a cabo fielmente, en virtud de que éstas pueden ser manipuladas. Los diputados ejercen una considerable influencia en la opinión pública, y por lo tanto también pueden manipularla hacia sus intereses. De ésta manera la opinión de los electores muchas veces no coincide con la de los elegidos.

En México, por ejemplo, los electores no eligen directamente a un candidato, sino que éste es postulado por un partido político del cual es miembro dicho candidato. Esto trae como consecuencia que la representación quede en manos de los elegidos y de sus partidos; dejando fuera de la participación de elegir a su representante a la población, la cual sólo vota por alguien que inclusive ni conoce.

El maestro Montero a este respecto señala lo siguiente:

"De éste modo es esencial la elección de candidatos en la forma más directa posible para que exista una verdadera representación y que se logre así el perfeccionamiento de la democracia y la superación de cada país sea la meta mediata y el reto a seguir."<sup>194</sup>

#### LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

Este tipo de representación es muy importante, ya que nuestro sistema político se adhiere a

---

(194) Ibidem. pág. 73.

este tipo, en virtud de que representa a las minorías de cada circunscripción.

Es de reciente inclusión en la Constitución, y fue producto de la reforma electoral que se dio en el año de 1977; anteriormente sólo a través del principio de mayoría relativa se elegían a los diputados. Actualmente, se eligen 200 diputados bajo el principio de representación proporcional y los 300 restantes, por el otro principio, cabe hacer mención de que sólo los diputados son electos bajo ese principio.

Para que quede claro qué es la representación proporcional, haremos una breve explicación de lo que es régimen de las mayorías. Esta organización electoral parece ser la más natural y sencilla y, por lo mismo quizá, la que más ha imperado en la práctica, es la que a partir de una distribución territorial en distritos, recoge los resultados que produce una elección por mayoría de votos o de electores en cada distrito, considerando como voluntad del cuerpo electoral, la que lo sea de la mayoría de los representados elegidos. Este es el que suele llamarse régimen de mayorías.

Este régimen es muy bonito en teoría, y decimos teóricamente porque en realidad no hay jamás una distribución de las ideas del cuerpo electoral, siempre quedan minorías que no son tomadas en cuenta, pero que si se suman, logran formar un buen número de votos o electores, que quedan sin representación, y realmente resulta injusto no reconocerles un representante.

Hans Kelsen, a éste respecto afirma: "El sistema de representación proporcional sólo es aplicable a la elección de un cuerpo representativo, pero no a las decisiones de este último. Tales decisiones deben tomarse de acuerdo con el principio mayoritario. La división de la totalidad de los electores en cuerpos electorales territoriales ofrece a la minoría la posibilidad de encontrarse representada, con tal de que la estructura política de los distritos electorales no sea la misma que la del cuerpo total de electores, por lo que un grupo que en el cuerpo total de electores representa a la

minoría puede obtener mayoría en uno o varios distritos.<sup>195</sup>

Así pues, la representación proporcional garantiza los derechos de las minorías, cuya voz en ocasiones se opaca con el peso de las simples mayorías numéricas.

#### 4.- Partidos Políticos.

No podríamos concluir este capítulo sin dejar de mencionar a los partidos políticos, pilares del sistema político mexicano y, que de manera importante intervienen en la contienda electoral.

Algunos tratadistas han llegado a establecer que pueden ser considerados como titulares del Derecho Electoral.

"Los partidos políticos son un fenómeno moderno"<sup>196</sup>, dice Manuel Ovilla Mandujano, y tiene razón; ya que si bien es cierto que éstos tienen su origen desde la antigüedad, (tomando el concepto en un sentido amplio), los partidos políticos aparecen ya de una manera organizada y más congruentes con su realidad histórica y como encausadores de las inquietudes y problemáticas de los ciudadanos, cuando aparece el Estado Moderno.

Sin embargo, los partidos políticos aparecen desde el momento mismo en que el hombre se organiza con otros seres humanos para conquistar el poder político y ejercerlo, Maurice Duverger señala que: "La analogía de las palabras no debe de conducir a errores. Se llama igualmente "Partidos" a las facciones que dividían a las Repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban al rededor de un

---

(195) Kelsen, Hans. Op.Cit. pág. 352.

(196) Ovilla Mandujano, Manuel. TEORÍA POLÍTICA. Edit: GLOMAN S.C. México 1989. pag. 172.

condotiero en la Italia del Renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas".<sup>197</sup>

El maestro Daniel Moreno Díaz, a éste respecto señala que:

"Si bien las condiciones políticas de cada época han hecho que tengan distinta formación e integración, y aún sean llamados facciones, banderías, camarillas, etc."<sup>198</sup>

Como podemos observar, los partidos políticos son antiguos, pero han sido denominados de diferente manera en toda su evolución histórica. Cabe hacer mención que con esto no queremos decir que aquellos sean verdaderos partidos políticos, sino que fueron las primeras manifestaciones de éstos, con las diferencias que les son características, es decir, que una facción no es en esencia igual a un partido actual.

Por otra parte, el nacimiento de los partidos políticos como los concebimos actualmente dentro del Estado Moderno, tuvieron un desarrollo impresionante, debido al gran impulso de la Revolución Francesa y de sus ideas liberales, la participación del pueblo en la actividad política y la unión de grandes masas que reclamaban igualdad de derechos, la concepción elitista de que las masas eran materia de la actividad política, obligó a que la población se organizara, el nacimiento de la idea de democracia, de la representación y los factores sociales lograron la formación de partidos políticos. "En general el desarrollo de los partidos políticos, aparece ligado al de la democracia, a la extensión del

---

(197) Duverger, Maurice. LOS PARTIDOS POLITICOS. Edit: F.C.E. México 1961. pp 15.

(198) Moreno Díaz, Daniel. LOS PARTIDOS POLITICOS DEL MÉXICO CONTEMPORANEO. 1916-1985. Edit: PAX-MEX. México 1985. pág. 17.

sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias"<sup>199</sup>

Este desarrollo tan importante, pasó desapercibido para los grandes teóricos del Estado, Rousseau, Montesquieu, etc. Ni los pensadores norteamericanos, concibieron la importancia de los partidos políticos, si bien es cierto que aún no aparecían en el escenario político con la fuerza con que ahora actúan, una de las razones fundamentales para tal omisión se debe a que "La idea de democracia se concibió y desarrolló durante un largo periodo, como un sistema aplicable únicamente a pequeñas comunidades", y a que "En toda la etapa primera, originaria y fundamental de la política moderna no existía la necesidad ni el espacio requerido para el partido político como organización ideal y práctica de las masas. La política se concebía y realmente era, la actividad de una élite".<sup>200</sup>

Pasemos ahora a definir lo que es un partido político "moderno".

Es muy difícil crear una definición de partido político, en virtud de que se requiere hacer una que sea válida para todos los partidos, de todo el mundo. Sin embargo, sólo nos limitaremos a dar la opinión de varios autores nacionales como extranjeros, para después dar la nuestra.

Max Weber dice que son: "Las formas de socialización que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio, a sus miembros activos, determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas)".<sup>201</sup>

Von Eckard, lo define diciendo que es "una organización para hacer posible un caudillaje"

---

(199) Duverger Maurice. Ob. Cit. pág. 16.

(200) Montero Zendejas, Daniel. DERECHO POLITICO MEXICANO. pág. 553.

(201) Max Weber. ECONOMIA Y SOCIEDAD. Tomo I. Edit: F.C.E. México pág. 299.

político, empleando conscientemente la "idea" como medio para la adquisición de afiliados y votos, la "convicción" como nexo entre ellos y la "disciplina de partido" como medio para conservar la capacidad de acción y la magnitud de la organización".

M. Ostrogorsky, "Por partido político se entiende una agrupación de individuos organizados para el logro de una finalidad política".

"Definir un partido político es desentrañar sus caracteres, su significado y naturaleza".<sup>202</sup>

Etimológicamente proviene de las voces PARS = PARTE o FRACCION y POLIS = CIUDAD, que significa fracción de un todo político, parte de una colectividad que interviene en la vida del Estado.

Manuel Ovilla Mandujano dice que: "Un partido político es aquel que está formalmente organizado por una maquinaria nacional, que asuma su forma moderna sólo con el Estado legal, provisto de una Constitución representativa y que, en neto contraste con la situación de dominio de los círculos de personalidades importantes y especialmente de los parlamentarios, las organizaciones de partido contemporáneas, son hijas de la democracia".<sup>203</sup>

Jorge Jelinek dice que los partidos políticos son los grupos formados bajo la influencia de convicciones comunes, concernientes a ciertos fines políticos que se esfuerzan en realizar"<sup>204</sup>

Serra Rojas afirma que un partido político se constituye por un grupo de hombres y mujeres, que son ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma

---

(202) Montero Zendejas, Daniel. Ob. Cit. pág. 89.

(203) Ob. Cit. pág 173.

(204) Idem. pág 173

permanente, para representar a una parte de la comunidad social, con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental".<sup>204</sup>

Eduardo Andrade Sánchez, define al partido político como la agrupación organizada con carácter permanente, cuyo propósito es gobernar o participar en el gobierno mediante la proposición o designación de personas para ocupar puestos públicos".<sup>205</sup>

Conocidas las anteriores definiciones de tipo general, vemos que todas éstas nos dan la pauta para establecer los elementos que deben contener, los cuales son los siguientes:

- a) Asociación libre y voluntaria de sus miembros.
- b) Organización estable, a la vez que en constante actualización, de las entidades que conforman su estructura interna.
- c) Formulación de un programa que defina claramente sus objetivos y puntos de vista.
- d) Postulación de candidatos que, sosteniendo ese programa, pugnen por llevarlo al poder.

Nuestra Constitución establece que los partidos políticos son entidades de interés público; lo que significa que el Estado tiene la obligación de brindarles las condiciones indispensables para que se desarrollen, entre las que se cuentan la disponibilidad de medios para difundir sus declaraciones de principios, sus programas de acción, sus tesis, sus opiniones y sus razonamientos en torno a los problemas de la nación.

También establece que "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del

---

(205) Idem.

(206) Andrade Sánchez, Eduardo. INTRODUCCION A LA CIENCIA POLITICA. Edit:HARLA. México 1983. pág. 88.

pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. (artículo 41).

Así, la Constitución garantiza la existencia de éstos, y les da el marco en donde deben desenvolverse, tratando de proteger a los simpatizantes de éstos y a la población en general.

En realidad los partidos políticos son un complejo de tres elementos: principios, intereses y afecto, en el que predomina el segundo sobre los otros.

Los partidos políticos, actualmente han tomado importancia fundamental en todos los regímenes políticos, a tal grado que es casi imposible hablar de un Estado, en el que no exista por lo menos un partido. Se han vuelto más complicados y en algunos países como México, se mezclan y hasta se llegan a confundir con el Estado mismo, llegando a la trilogía Partido-Gobierno-Estado.

Actualmente la importancia de los partidos políticos, radica en que a través de ellos, se establece un control de las demandas de la población (de los tres sectores) y de su actuación llegando a tal grado que resulta imposible hacer algo sin la aprobación por parte del partido o partidos.

Es también el único medio legítimo de acceder al poder, la guerrilla y la subversión como medios no son buenos, en algunos países en sudamérica principalmente, éste tipo de grupos se han transformado para formar partidos políticos y llegar al poder.

En el marco de la estructura política de la sociedad contemporánea son los partidos políticos los motores esenciales de la democracia. Transmisores de la opinión pública, vías de expresión

institucional, los partidos de nuestros días han rebasado quizá la misión que les asignaron sus creadores: se han convertido en agentes políticos sin los cuales sería inconcebible el Estado Moderno.<sup>207</sup>

El electorado ha dado su confianza a los partidos políticos, llegando en ocasiones a ocupar el lugar de los órganos constitucionales del Estado, y retienen la energía que normalmente debería ir al poder estatal.

"Cada partido se convierte por así decirlo, en un Estado en potencia que habita y subsiste en el Estado oficial, esperando su turno para convertir su poder material en el poder formal conforme a los procedimientos legales establecidos".<sup>208</sup>

La lucha electoral se convierte así, en una competencia por el poder, en donde el partido político la institucionaliza gracias a su permanencia, estableciendo una estructura administrativa que orienta y dirige su ideología.

"Con la Institucionalización de la lucha ideológica, la lucha por el sufragio propicia la conversión de la democracia individualista en democracia de opinión pública. La organización de la opinión pública organizada por los partidos políticos trae a escena a la propaganda como factor decisivo de la lucha".<sup>209</sup>

Cabe hacer mención, que los medios de comunicación proporcionan a la actividad política un

---

(207) Montero Zendejas, Daniel. ESTADO DEMOCRACIA Y PARTIDO. pp 79.

(208) Del Palacio, Alejandro. TEORIA FINAL DEL ESTADO. Edit: MIGUEL ANGEL PORRUA. México 1986. pág 132.

(209) Idem.

nuevo valor, someten la vida social a sus pautas, muchos líderes son sólo producto de la publicidad.

A este respecto, F.C. Bartlett establece: "En la sociedad ilustrada la palabra impresa establece cualquiera una autoridad institucional; las gentes aceptan sin mucha discusión lo que leen. El arte pictórico impreso (cartel, fotografía, cine) tiene fuerza incuestionable. Lo que se fotografía generalmente se tiene por verdadero. La radio se ha establecido e impuesto rápidamente, debido a su aparente conexión con los sucesos divulgados, al uso poco comprendido del aparato científico, a la decisión y al aplomo en el modo de hablar de sus animadoras y al mecanismo de las altavoces, que la hacen accesible a muchos al mismo tiempo."<sup>210</sup>

Los partidos en México adquieren caracteres específicos derivados de nuestra práctica política, si bien es cierto que la propaganda sirve como medio para llegar hacia el electorado, esta no debe substituir otros medios de acercamiento al pueblo, porque muchas veces la propaganda crea sobre ciertas inclinaciones pre existentes, una atmósfera de delirio intelectual que impide que el pensamiento del electorado pueda recuperarse de su influencia, la cual es muy fuerte.

Actualmente los partidos políticos dice Maurice Duverger, "...tienen como objetivo la conquista del poder o la participación en su ejercicio. Tratan de conquistar escaños en las elecciones, poseer diputados, ministros, hacerse con el gobierno"<sup>211</sup>, a lo que nosotros agregaríamos: Y mantenerse en él a toda costa.

La sociedad actual, es en consecuencia, un producto de lo que ella misma ha generado, es decir, su participación dentro de éstos institutos políticos, será decisiva para que se democratice, los

---

(210) LA PROPAGANDA POLITICA. Edit: F.C.E. México 1988. Citado por Del Palacio Alejandro. Ob. Cit. pág. 137.

(211) Duverger Maurice. SOCIOLOGIA POLITICA. EDIT: Ariel. Mexico 1988. pag 305.

partidos políticos son instrumentos insustituibles para la realización de la democracia. En manos de los electores y en su conciencia de ciudadanos como elementos de una clase social, está el que su participación sea fructífera o no.

Los partidos políticos se nutren de ellos, sin ellos no son nada, hacer conciencia del papel que desempeñan, hará que México avance o retroceda en el difícil camino de la democracia.

**CAPITULO IV**

**ASPECTOS GENERALES DE LOS DELITOS ELECTORALES**

## 1.- El Derecho Penal Electoral.

El Derecho Penal electoral, nace desde que el hombre comprendió la importancia del voto y la manera de garantizarlo, a partir de ese momento tomó forma y vigencia.

Quizá no se le dio la importancia debida, y se fue diluyendo a través del tiempo, pero siempre estuvo allí esperando nuevos tiempos, en ocasiones fue aplastado y minimizado por el autoritarismo solapador de los fraudes electorales o la corrupción; y en otras fue utilizado como escudo para proteger la democracia.

Así pues, desde que se castigó por primera vez a una persona por haber cometido un ilícito en ésta materia, principalmente en el ejercicio del sufragio (Grecia), hasta hoy en México, nuevamente toma vigencia el NUEVO Derecho Penal Electoral.

Y decimos nuevo Derecho Penal Electoral, porque anteriormente ya se penaban las conductas que atentaban contra la democracia y, es que desde la Constitución de Apatzingán de 1814, nace en nuestro país el Derecho Penal Electoral, ya que fue la primera ley que estableció el delito de lesa nación, al que atentara contra la soberanía del pueblo, constituyéndose la pionera en esta rama del Derecho.

Las leyes electorales que le siguieron, continuaron estableciendo sanciones en capítulos especiales, en donde se establecía la pena o multa a la que se hacía acreedor el infractor de la norma, sin embargo, no se le dio mucha importancia a este tipo de delitos en virtud de que:

a) No eran muy conocidos por los ciudadanos, desconociéndose por lo tanto, el procedimiento para poder ejercitar la acción penal en contra del delincuente electoral.

b) Las elecciones por lo regular se realizaban con calma, sin que existieran conflictos pos-electorales. (\*\*\*\*)

c) En caso de que existieran brotes de violencia, en virtud de procesos electorales, por lo regular o casi siempre se llegaban a acuerdos políticos, es decir, extra legales.

Era pues, totalmente nula la utilización del derecho Penal en materia de elecciones, ya que lo que se trataba de evitar era, precisamente mayores conflictos. La aplicación del Derecho Penal Electoral, se interpretaba como "venganza política".

Son esas razones las que obligaron, a que ésta rama del Derecho permaneciera en la legislación, pero no se aplicara.

El Derecho Penal se encarga de establecer y castigar aquellas conductas que son intolerables para la sociedad. "Es en rigor, la rama jurídica que desfila en último lugar; ninguna sociedad, ningún gobierno, pueden sustentar su conveniencia y buen desempeño, en los textos penales".<sup>212</sup>

Pero su razón de ser, estriba en el hecho de que si no existiera un castigo más fuerte para aquellas conductas que lesionan gravemente los intereses de la sociedad, éstos se seguirían cometiendo y, entonces el Jus Puniendi del estado, debe entrar en acción para evitarlo; no es lo mismo

---

(\*\*\*\*\*) Hay que recordar que durante décadas, el desenlace de la contienda electoral fue absolutamente previsible. La verdadera pugna por el poder se efectuaba dentro del partido gobernante. Intereses antagónicos se conciliaban en una negociación que, una vez establecida se volvía invulnerable. Los resultados eran contundentes: El PRI arrasaba a sus adversarios y reforzaba su hegemonía luego de cada disputa por la Presidencia de la República, El Congreso Federal, las Gubernaturas, las diputaciones locales y federales y las alcaldías. Empero, llegó el momento en que tal situación hizo crisis y todo empezó a cambiar, a tal grado, que, en las elecciones de 1988, el PRI perdió la mitad de sus votantes.

[212] González de la Vega, René. DERECHO PENAL ELECTORAL. Edit: PORRUA. México 1991. pág. 229.

una pena dictada por un juez penal, a una dictada por una autoridad administrativa o civil.

Han sido largos los años que han pasado, y en el transcurso de los cuales hemos contemplado cómo el poder personalista ignoraba el verdadero valor del poder, fundamentado en la soberanía popular. Los últimos acontecimientos parecen propiciar la transformación de nuestra legislación en ésta materia.

Una confrontación entre la sociedad, por los diversos grupos que intentan arribar al poder, es posible que se dé si no se ofrecen las garantías exigibles (máxima en nuestro país donde la corrupción electoral tiene larga tradición). El caciquismo, las coacciones, los fraudes, las falsedades electorales son situaciones y actitudes que obligatoriamente han de ser denunciadas y evitadas.

Con la reforma de 1990 al Código Penal del Distrito Federal; se adicionó el título vigésimocuarto denominado "Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos", cumpliéndose así, con la protección a la pureza del sufragio (y por ende a la democracia), base de todo sistema representativo de gobierno.

El Derecho Penal Electoral, no es una garantía plena de que se termine con las conductas delictivas en materia de elecciones, sería ingenuo pensar que con la amenaza de la pena se termina con éste problema, el Derecho Penal sólo debe servir para hacer más segura la convivencia del hombre en la sociedad, su función debe ser la de prevenir mas no reprimir. El Derecho Penal, garantiza el bien común, y los bienes jurídicos que son valiosos para la sociedad que en éste caso sería: la democracia.

Con esto no queremos decir que el Derecho Penal sea secundario, es indiscutible que para respetar la libertad y asegurar las reglas del juego electoral es premisa indispensable la presencia del Derecho Penal. "Sería ingenuo presumir que todas las irregularidades electorales están motivadas por

errores humanos no atribuibles a sus responsables. Por el contrario, la picaresca electoralista requiere sanciones penales que garanticen un proceso limpio y libre".<sup>213</sup> En este aspecto, es fundamental su presencia.

La corrupción, el fraude, etc. son males de la sociedad, que se van filtrando en todas las actividades que se realizan, estos males alcanzan también a los gobiernos. Tocqueville subraya, como nota característica del espíritu democrático, el respeto a la ley, el sentimiento de acatamiento y respeto a la ley promulgada.

Los constantes conflictos pos-electorales, que se han dado en México en las últimas elecciones son el resultado del descontento de la población, al no estar de acuerdo con los resultados finales del escrutinio. Por considerar que su voluntad expresada en las urnas, a través del voto, no es respetada.

La impunidad, de quienes participan en la contienda electoral, al cometer una conducta ilícita que afecte la democracia, y el temor de que los conflictos pos-electorales terminen en algo más grave que simples manifestaciones (recuérdese la matanza en Tejupilco Edo. de Méx.), trae como consecuencia que la población se desanima y deja de votar.

Reconocer que se dejaban sin castigo a los delincuentes electorales, es un avance, perfeccionar la ley y hacerla más efectiva, ayudará en mucho a nuestro país, arribando así al siglo XXI en el camino hacia una democracia a la altura de las mejores del mundo, o por lo menos intentándolo.

---

(213) Morillas Cuevas, Lorenzo. LOS DELITOS ELECTORALES. ESPAÑA Granada, 1977. Edit: COLECCION ESTUDIOS PENALES. No 2. pág. 14.

## 2.- La Reforma de 1990 al Código Penal.

El año de 1988, marca el cambio en la vida del país; las elecciones federales fueron el parteaguas que decidieron el rumbo político de una sociedad en crisis.

El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, dejaba un país sumergido en una de las peores crisis políticas, sociales y, sobre todo económicas de todos los tiempos.

Al realizarse la sucesión presidencial, los resultados fueron desalentadores para el partido oficial, la pérdida de casi la mitad de los curules en el Congreso de la Unión evidenció por primera vez, la crisis del PRI.

La realidad había rebasado a los discursos y a las instituciones oficiales gubernamentales; fue preciso realizar una reforma a fondo, tanto en el aspecto político como en el económico.

El cuestionamiento hecho a las autoridades electorales por el triunfo de Salinas de Gortari por parte de la oposición, la falta de legitimidad, la duda que surgió en el resultado del conteo de los votos, fueron entre otras las circunstancias que obligaron al nuevo régimen a adquirir compromisos.

Uno de los compromisos a los que el presidente puso mayor énfasis fue el de la Reforma Política, la sociedad se lo exigía.

Al asumir el poder como jefe de la nación, se comprometió a hacer de la actividad política una nueva actividad, había que sumar esfuerzos, desde todas las posiciones ideológicas, para ampliar la vida democrática.

La Reforma Electoral se dio en este clima político emergente. Comenzó a gestarse a partir del reclamo de la sociedad civil y cobró forma con el concurso de algunos partidos nacionales.

El primer acuerdo nacional propuesto a los mexicanos tenía justamente ese propósito: más tolerancia y sobre todo más participación de la sociedad para lograr acciones comunes indispensables si queríamos que la pluralidad se constituyera en factor de unidad y empuje y no en instrumento de fragmentación del esfuerzo nacional.

Por eso, el primer paso tenía que ser (y así lo anunció el Ejecutivo Federal levantando un reclamo popular) cambiar las reglas de convivencia política, adecuarlas a la nueva realidad nacional.

Pero tenía que ser un proceso distinto; la reforma debía surgir del más amplio consenso y con la participación de todos los mexicanos.

La representación nacional y el pacto federal tenían que decidir, pero después de escuchar la voz de la sociedad.

En realidad, la Reforma Electoral arrancó antes de llegar al Congreso, los partidos, las organizaciones sociales y los ciudadanos se expresaron en foros convocados por dos instancias representativas: la Cámara de Diputados y la Comisión Federal Electoral.

El 6 de enero de 1989, a sólo unos días de su toma de posesión, el Presidente solicitó a la Comisión Federal Electoral que convocara a un proceso de consulta nacional y poco después la Cámara de Diputados auspiciaba otra consulta nacional parecida. La sociedad habló, y cumplió con la parte que le correspondía. Tocaba después al Congreso de la Unión dar forma definida a los cambios.

A convocatoria del Presidente, en ejercicio de la facultad constitucional que le confiere la fracción XI del artículo 89, el Congreso inició un período extraordinario de sesiones, el 28 de agosto de 1989, para conocer de la materia, y por primera vez en la historia de México, el Ejecutivo no envió iniciativa de ley; correspondió a los partidos políticos diseñar sus propios proyectos y realizar un esfuerzo de concertación para traducirlos en norma jurídica.

Reformar la Constitución, primer paso de la enmienda electoral, exigía una mayoría calificada de las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada Cámara. Ningún partido podía satisfacer el mínimo de ley.

La concertación era indispensable y se dio. El voto de las dos fuerzas políticas con mayor presencia en la Cámara de Diputados, el PRI y el PAN, hizo posible cubrir ese requisito fundamental.

Con la aprobación del Senado de la República un total de siete artículos fueron reformados, éstos fueron: el 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 60, y 73 fracción VI base 3a.

Pero faltaba puntualizar el contenido de la Reforma Electoral. Había que crear una nueva ley reglamentaria, definir los alcances de lo realizado en rasgos generales. No se requería mayoría calificada, pues se trataba de una ley ordinaria. No obstante, el voto de aprobación superó ese porcentaje.

Votaron a favor cinco de los seis partidos nacionales: PRI, PAN, PFCRN, PPS, y PARM, el 86 por ciento de los legisladores presentes en la Cámara y más del 90 en la Cámara de Senadores.

Hoy, a cuatro años de distancia, la Reforma Electoral es un hecho. Nuevas reglas y también nuevas instituciones rigen la vida política del país.

Las fuerzas políticas son beneficiarias de un gran esfuerzo plural, aún aquellas que no dieron su voto. Hay que recordar que gracias a la concertación la Reforma se pudo llevar a cabo.

Las prerrogativas de la concertación valen para todos. México cuenta con nuevos órganos electorales, producto del diálogo y el acuerdo, la concertación, entonces fue la clave.

La Reforma Electoral culminó con la aprobación por parte del Congreso de la Unión del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Primero fue aprobado por la Cámara de Diputados el 14 de julio de 1990, y por la de senadores el 14 de agosto del mismo año, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

Con este nuevo Código, México cuenta con nuevos órganos electorales: Un cuerpo Colegiado rector y ejecutivo y una instancia contenciosa.

El Consejo General Electoral está integrado por Consejeros del Poder Legislativo, dos por cada Cámara, uno de la mayoría y otro de la primera minoría, por seis Consejeros Magistrados, cuyo requisito principal es no estar vinculados ni ahora ni en el pasado inmediato (cinco años) con algún partido político, y por diez representantes de los partidos nacionales según su fuerza electoral, hay cuatro del PRI, dos del PAN, y uno de los restantes partidos, PRD, PPS, PARM y PFCRN.

El Tribunal Federal Electoral, órgano encargado de ventilar las controversias e inconformidades en todas las fases del proceso electoral, desde la previa a las elecciones hasta el cómputo de los resultados, está compuesto por una sala central permanente y cuatro salas regionales. Sus integrantes, los Magistrados, deben reunir condiciones similares a las que se reúnen para ser magistrado de la Suprema Corte de Justicia y, como en el caso de los consejeros magistrados del Instituto Federal Electoral no tener relación de militancia actual ni inmediata en el pasado con algún partido político.

Los magistrados del Tribunal, como también los Consejeros magistrados del I.F.E., son electos por la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, situación importante si se toma en cuenta que ningún partido político reúne esa cantidad de votos en la Cámara y que impone, desde luego, un esfuerzo más de concertación entre las fuerzas políticas nacionales.

Contra las resoluciones del Tribunal Federal Electoral, no procederá juicio ni recurso alguno. Aquellas posteriores a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y, en su caso, modificadas por los Colegios Electorales.

Se hizo un nuevo padrón electoral, ya que el registro ciudadano fue rebasado por el tiempo y por la dinámica y la movilidad sociales. Por eso no bastaba la depuración del padrón, había que ir más lejos, partir de cero y realizar de principio a fin un nuevo censo para acabar con fenómenos negativos para la democracia como la duplicidad de nombres, la repetición de domicilios, las contradicciones entre unos y otros, y la ausencia de registro de muchos ciudadanos mexicanos, que aún no votaban y que ya podían hacerlo.

Se realizó también, con la participación del gobierno y de los partidos políticos junto con los ciudadanos, una nueva credencial para votar, que estará provista de fotografía, y que será utilizada por primera vez en las elecciones estatales del Estado de México de 1993 (julio 4).

La aprobación del COFIPE, no contó con la participación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), por que consideró que no cumplía con sus expectativas. entre las razones que argumentaron para su rechazo fueron que: Las vías por las que se negociaron las enmiendas electorales quebrantaron, una vez más, el orden jurídico mexicano, y esta vez con el concurso de una fracción del PAN, que no dudó en transgredir las formalidades del régimen constitucional. El retroceso fue en el fondo también por el hecho de que las partes olvidaron las formas de la democracia y el respeto a la

ciudadanía. La política implica negociaciones, pero no violentando la legalidad con el pretexto de que se pretende llevar al país a un Estado de Derecho, y tanto en 1988 como en 1990 éste fue el caso. El C.E.N. de Acción Nacional, aduciendo que ya había negociado el COFIPE en los Pinos con el Presidente (CSG) y su asesor (Joseph Córdoba) al igual que lo había hecho antes, junto con los partidos "paraestatales" se subordinó al régimen e impidió que la ciudadanía y los diputados, conocieran con antelación el proyecto y, lo que fue tan grave como lo anterior, que el pleno de la Cámara baja no lo analizara, discutiera y votara con responsabilidad.

En suma, que el Poder Legislativo cumpliera su labor, pasando por alto principios democráticos esenciales, trasgrediendo el reglamento interior del Congreso y violentando el principio de la división de poderes, haciéndole el juego al sistema presidencialista y sentando un lamentable precedente: la legislación al vapor y por "dedazo" con el concurso de una fracción de la oposición.

El Partido Revolucionario Institucional, presentó a través de sus Diputados Federales, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La iniciativa propone la inclusión de los delitos electorales en el Código Penal, en donde se tipifiquen los ilícitos en que se puede incurrir a lo largo del proceso electoral y las penas correspondientes, las cuales pueden ser pecuniarias, o hasta la privación de la libertad según la gravedad del delito. hace una clasificación de acuerdo con los sujetos activos que los cometan, sean éstos ciudadanos, funcionarios partidistas, funcionarios electorales o servidores públicos.

El Partido Acción Nacional (PAN), presentó a las Comisiones de Gobernación y puntos constitucionales una iniciativa suscrita por sus diputados, del nuevo Código Electoral (COFIPE); en ella establece: "En el libro séptimo, De las garantías y los recursos, se establece que el Ministerio Público

deberá solicitar la conformidad del Consejo Federal del Sufragio para desistirse de la acción penal por los delitos electorales".<sup>214</sup>

En el libro octavo se establecen las nulidades y la responsabilidad administrativa; "se remite al Código Penal por lo que a los delitos electorales se refiere; se deja al criterio del Tribunal la apreciación de las pruebas; se concede amplio margen al juzgador para la individualización de la pena; y se prevé que la prisión pueda ser sustituida por multa, trabajo comunitario o tratamiento".

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), propuso en su iniciativa que: "El libro octavo deroga los delitos especiales", ya que en su iniciativa contempla la adición de un título vegesimocuarto al Código Penal.

El Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), presentó a la Comisión Permanente, iniciativa de reformas y adiciones al Código Federal Electoral, mismas que en el mes de abril de 1990 presentaron ante el pleno, una vez adecuadas a la reforma electoral constitucional.

Así, establecen en su iniciativa: "En el libro octavo se introducen modificaciones al Tribunal Federal Electoral para que sea autónomo, con plena jurisdicción y responsable de la vigilancia de los procesos electorales. Se precisa el carácter de las pruebas para la calificación de los procesos y se especifican los actos que se consideran como causales de delitos en materia electoral".

El Grupo Parlamentario Independiente (GPI), presentó al pleno de la Cámara de Diputados el 8 de mayo de 1990, su iniciativa en donde propone la numeración de las boletas electorales; así como la derogación del título tercero de las sanciones y la adición al Código Penal de un capítulo relativo a los delitos electorales.

---

(214) Dictamen y aprobación. Cámara de Diputados. LV Legislatura.

Vemos cómo la mayoría de los partidos políticos promueven la creación del título vigésimocuarto al Código Penal, y con esto la desaparición de los tipos penales en el Código Electoral.

Durante la discusión o deliberación de estas propuestas de los partidos políticos, y con lo que respecta a los delitos electorales se estableció:

"Por lo que se refiere al segundo gran rubro contenido en este libro, sanciones administrativas y delitos electorales, se destacó que existían propuestas para su regulación en un capítulo especial del Código Penal, lo que se analizaría en su oportunidad en forma conjunta, por las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia."

"Las deliberaciones de la Sub comisión se dieron por concluidas en la sesión correspondiente el 30 de junio. En ésta, se incorporaron miembros de la Comisión de Justicia, para tratar el tema de los delitos electorales y las sanciones administrativas.

Se coincidió en que las conductas electorales constitutivas de delitos deberían quedar tipificadas en el Código Penal y no en el Electoral. Sin embargo, hubo discrepancias sobre el número y el carácter cerrado o abierto de las figuras delictivas".<sup>216</sup>

Finalmente, en lo relativo al texto sustantivo, se estimó necesario que los delitos electorales, se ubicaran en el Código Penal, por razones de técnica jurídica, estableciéndose sanciones privativas de la libertad para algunos tipos. Asimismo, se incluyeron en ese ordenamiento tipos delictivos en materia del Registro Nacional de Ciudadanos.

El dictamen de la Cámara de Senadores estableció: "Las sanciones que establecerá el referido

---

(215) Idem.

título vigésimocuarto del Código Penal son procedentes, por cuanto que las conductas delictivas no se constriñen o limitan al cumplimiento de las obligaciones ciudadanas que especifica el artículo 36 constitucional, sino que contemplan una cobertura mayor, a fin de abarcar todas las etapas del procedimiento electoral".

"Las reformas introducidas al Código Penal para tipificar delitos electorales, son adecuadas y convenientes para sancionar a quienes impiden el correcto desarrollo de los comicios, la libre emisión del sufragio, el oportuno y veraz cómputo de los votos o utilizan en forma indebida las credenciales de elector o la documentación electoral."

Después de haber sido discutidas todas las propuestas en ambas Cámaras (Diputados y Senadores), se aprobó el COFIPE, y la adición de el título vigésimocuarto del Código Penal.

El día 16 de agosto de 1980, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde también se publicó el multicitado título del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal para quedar en los siguientes términos:

#### TITULO VIGESIMOCUARTO.

Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos.

#### CAPITULO UNICO.

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

I.- Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren

**los órganos que cumplen funciones públicas electorales:**

**II.- Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos electorales federales los propios partidos otorgan representación para actuar en la jornada electoral ante los órganos electorales en los términos de la legislación federal electoral; y**

**III.- Documentos públicos electorales, las actas oficiales de instalación de casillas, de los escrutinios y cómputo de las mesas directivas de casilla, las de los cómputos distritales, y en general, los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral.**

**Artículo 402.- Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la suspensión de derechos políticos de uno a cinco años.**

**Artículo 403.- Se impondrán de diez a cien días multa o prisión de seis meses a dos años, o ambas sanciones a juicio del juez a quien:**

**I.- Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;**

**II.- Vote más de una vez en la misma elección.**

**III.- Haga proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentran formados los votantes; o**

IV.- Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones o del escrutinio.

**Artículo 404.-** Se impondrán hasta quinientos días multa, a los ministros de cultos religiosos, que por cualquier medio induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar.

**Artículo 405.-** Se impondrá de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario electoral que:

I.- Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores;

II.- Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con sus obligaciones electorales en perjuicio del proceso;

III.- Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;

IV.- Altere los resultados electorales, substraiga o destruya boletas electorales;

V.- No entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales, sin mediar causa justificada.

VI.- En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.

VII.- Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley en la materia; y

VIII.- Al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada a representante de un partido político.

**Artículo 406.-** Se impondrán de cincuenta a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario partidista que:

I.- Ejercer presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;

II.- Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;

III.- Substraiga, destruya, altere o haga un uso indebido de documentos oficiales de índole electoral;

IV.- Obstaculice el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, o ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales;

V.- Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y cómputo; o

VI.- Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla o la apertura o cierre fuera de los tiempos previstos por la ley en la materia.

**Artículo 407.-** Se impondrán de setenta a doscientos días multa o prisión de tres meses a seis años, o ambas sanciones a juicio del juez al servidor público que:

I.- Abusando de sus funciones obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;

II.- Condicione la prestación de un servicio público a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato;

III.- Destine fondos o bienes que tengan a su disposición en virtud de su cargo 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 estos presten servicios a un partido político o candidato.

**Artículo 408.-** Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución.

**Artículo 409.-** Se impondrán de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, a quien:

I.- Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía; y

II.- Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que

acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.

Artículo 410.- La pena a que se refiere el artículo anterior se podrá incrementar en una cuarta parte si las conductas son cometidas por el personal del órgano que tenga a su cargo el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos conforme a la ley de la materia, o si fuere de nacionalidad extranjera.<sup>216</sup>

### 3.- La codificación de los delitos electorales.

Hemos visto cuales fueron las circunstancias en las que se efectuó la reforma al Código Penal del D.F. Ahora establcaremos brevemente, cuales fueron las razones por las que se trasladaron dichos delitos de la ley especial al Código Penal.

Para poder comprender la codificación de los delitos electorales, es pertinente establecer lo que se entiende por codificación.

"Codificación significa el planteamiento de la Reforma Legislativa bajo un sistema: reducir a unidad orgánica las normas vigentes, mediante su especialización en diversos cuerpos legales llamados Códigos".<sup>217</sup>

Es importante hacer la distinción entre codificación y recopilación.

Recopilación, es simplemente una colección de normas jurídicas, ordenadas dependiendo de su materia, del orden cronológico, etc, pero que no obedece a unos principios comunes que le den tono o unidad.

---

(216) Diario Oficial de la Federación del 16 de agosto de 1990.

(217) Diccionario Enciclopédico Labor. TOMO II. Edit: Labor. 1988. pág 502.

La codificación por el contrario, implica crear Códigos desde un ángulo jurídico, que contengan principios básicos que dan unidad orgánica a una sociedad.

Sin embargo, en nuestro país, y en la mayor parte de los países del mundo occidental, desde principios del siglo XX, están sufriendo un proceso de desmembramiento paulatino y progresivo en sus Códigos.

En México, existen muchas leyes de carácter especial en las que se contemplan delitos que no están tipificados en el Código Penal incluso rebasan en cantidad al mismo Código, siendo complicado y difícil su estudio.

La continua transformación del Estado obliga a crear nuevos órganos estatales, los cuales deben tener una regulación legal (reglamentos o leyes), para que cumplan exactamente sus funciones y los fines para los que fueron creados, así como sanciones que permiten castigar a quienes violan dichas leyes.

El Derecho Administrativo, se compone de todos estos reglamentos y leyes, siendo tan vasto y amplio, que las Leyes Especiales han adquirido un lugar preponderante en el ámbito del Derecho.

En lo que se refiere al Derecho Penal, la mayoría de las leyes administrativas han establecido un capítulo, en donde se tipifican delitos, a los que se les suele denominar Delitos Especiales, dando nacimiento a lo que la doctrina y algunos tratadistas han denominado DERECHO PENAL ESPECIAL; sin embargo, no todos están de acuerdo con dicha denominación.

A éste respecto el maestro Acosta Romero establece: "A la materia o leyes que estudian o definen delitos especiales, se les conoce con los nombres de Ley Especial, Ley Penal Especial, Derecho

Penal Especial, pero la doctrina ha considerado más apropiado el de DELITOS ESPECIALES, ya que así puede comprenderse cualquier delito previsto en las diferentes leyes, en cambio la ley Especial o ley Penal Especial, dan una concepción gramatical más abundante".<sup>218</sup>

Así pues, los delitos especiales, son aquellos que se encuentran en otros ordenamientos y no forman parte del Código Penal.

Estos delitos tipificados en las leyes administrativas, son delitos sustancialmente idénticos a los delitos contemplados en el Código Penal, la única diferencia es la codificación en la que se encuentran y el objeto que protegen. Los delitos especiales podrían estar localizados legislativamente de dos maneras distintas: continuar ubicados en un capítulo particular de la Ley Especial o insertos en el Código Penal.

Existen en la doctrina dos corrientes totalmente antagónicas en lo referente a su codificación, para algunos es bueno que las leyes Administrativas los regulen, para otros, es mejor que el Código Penal sea el encargado de hacerlo.

Los que están a favor de la proliferación de los delitos especiales en las leyes administrativas argumentan que: "su necesidad nace de exigencias prácticas y teóricas que representan modalidades de los principios generales del Derecho Penal".<sup>219</sup>

Es decir, que debido a la importancia de la ley, su área especial de regulación necesita un trato especial.

---

(218) Acosta Romero, Miguel, y López Betancourt, Eduardo. DELITOS ESPECIALES. Edit: PORRUA. México 1989. pág. 9.

(219) García Domínguez, Miguel Angel. LOS DELITOS ESPECIALES FEDERALES. Edit: TRILLAS. México 1988. pág. 30.

Otro argumento es el que establece que, debido a que la sociedad cambia rápidamente, el Código Penal parece ser insuficiente para contener con estos cambios, surgiendo infinidad de Leyes Especiales, que regulan delitos que contempla el Código Penal.

También se argumenta en favor de la decodificación de los delitos el hecho que la descripción de las figuras delictivas (tipos) en el articulado no es muy extenso, debido a que no se pueden extender explicándolo todo de manera exhaustiva, lo cual obliga a la interpretación. En cambio, en la ley Especial es más fácil extenderse explicándolo todo, lo cual amplía el criterio del juzgador, en virtud de que se regula de manera más específica todas las formas posibles de cometer el ilícito.

Por otra parte los que están a favor de la codificación establecen entre otros argumentos los siguientes:

Que existe una legislación paralela al Código Penal, que prevé más delitos de los contenidos en el propio Código, en esa legislación se establecen a veces instituciones que rompen con la doctrina y las instituciones jurídicas penales, estableciendo por ejemplo, causas agravantes de responsabilidad y de penalidad diferentes a las que prevé el Código Penal, procedimientos de pesquisa y averiguación a cargo de organismos y entidades ajenas al Ministerio público, instituciones parecidas a la querrela que deben presentar autoridades, y perdón del ofendido que sólo pueden presentar las autoridades.

Rivera Silva, sostiene que: "De paso debe censurarse la ausencia de criterio jurídico del legislador, por dar hospedaje a delitos fuera del Código Penal, siendo en éste ordenamiento donde deberían tener acomodo"<sup>220</sup> Y continúa diciendo que es mejor desde los puntos de vista técnico y práctico destinar un capítulo propio en el Código Penal a los delitos que se encuentran en otras legislaciones.

---

(220) Rivera Silva, Manuel. DERECHO PENAL FISCAL. Edit. PORRUA. México. 1984. pág.8.

Un ejemplo de éstos son los delitos fiscales, los cuales se encuentran regulados por el Código Fiscal de la Federación, cuando deberían de estar regulados por el Código Penal.

Por el contrario, un ejemplo de que sí es posible la codificación de los delitos especiales en el Código Penal nos lo da la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que no incluyó un capítulo de delitos especiales en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Todos los tipos de delitos que pueden cometer los servidores públicos están incluidos en el Código Penal.

Otro argumento en contra de la decodificación, es que "el excesivo volumen de normas que conminan con la aplicación de una sanción penal, podría provocar un importante deterioro de la capacidad de control social de la figura "delito", la cual puede erosionarse sensiblemente, y perder su prestigio como instrumento de disuación, es decir, de contra motivación de las conductas típicas".<sup>221</sup>

Otro inconveniente que se puede atribuir a los delitos especiales es, el de que en ocasiones, algunos tipos de éstos delitos, duplican innecesariamente los ya existentes en el Código Penal, contradiciéndose en ocasiones unos con otros.

Como se puede ver, las dos corrientes sostienen puntos de vista muy interesantes; sin embargo, nos apegamos a la corriente que está a favor de la codificación de los delitos, ya que el objetivo fundamental del Código Penal, es la regulación del delito, y las instituciones que se relacionan con él, por lo tanto resulta fuera de toda lógica que las leyes Administrativas regulen delitos, pues desde el título mismo de esas leyes y la materia que regulan, no deben incluir figuras delictuosas, sino en su caso, remitirlas al Código Penal.

Los delitos electorales, hasta antes de la reforma de 1990, se encontraban regulados en el

---

(221) García Domínguez, M. Angel. Ob. Cit. pág 32.

Código Federal electoral<sup>222</sup> en el título tercero denominado "DE LAS SANCIONES".

La minuta que fue sometida a la aprobación del Senado de la República, con respecto al título vigésimocuarto del Código Penal, establecía: "Como consecuencia de la modernización de la legislación electoral, las faltas graves cometidas en ocasión de los comicios serán considerados delitos ordinarios. Por ello, se desea precisar sus tipos en un nuevo y especial título del Código Penal para el Distrito Federal...".

"Si bien los delitos que se cometen con motivo de las elecciones tienen naturaleza política, para que proceda contra ellos la acción penal, es necesario tipificar con claridad la conducta delictiva por cuanto que, como es propio del Derecho Penal: No hay delito sin ley".

Como se puede ver, el legislador, decidió extraer los delitos electorales, del Código Electoral por razones de técnica jurídica, y también para evitar conflictos de carácter político, en virtud de la importancia de estos ilícitos, ya que por su naturaleza política se prestan para venganzas de carácter partidista e incluso para interpretar de manera equivocada dichos tipos.

Por el contrario, si se encuentran tipificados en el Código Penal, se establece una mayor seguridad en virtud de que como lo establece el artículo 14 constitucional párrafo tercero, "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente al delito que se trata".

El nuevo Código Electoral (COFIPE), ya no regula los delitos electorales, sino que los traslada al Código Penal, realizando de ésta manera un esfuerzo por codificar dichos delitos, y evitar su dispersión en leyes especiales.

---

(222) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.

La polémica sobre si los delitos electorales son delitos especiales o si son delitos comunes, se desprende desde el momento mismo en que se trasladan del Código Electoral al Código Penal, es decir, de un Código que reglamenta una materia especial (electoral), a un Código General, que regula todos los delitos (Código Penal).

El Dr Acosta Romero y Eduardo López, en su libro DELITOS ESPECIALES, establecen al respecto lo siguiente:

"Los delitos en materia electoral estaban contemplados en el Código Federal Electoral, ...sin embargo éste quedó abrogado por el nuevo COFIPE... Este ordenamiento ya no regula los delitos en materia electoral, en virtud de que el legislador estimó más conveniente incorporarlos al Código Penal... Empero nosotros los reproducimos en ésta compilación porque DOCTRINALMENTE se pueden considerar aún como DELITOS ESPECIALES.<sup>223</sup>

La anterior afirmación, lejos de dispersar ésta polémica, nos confunde aún más y nos hace entender que los delitos electorales para efectos de "doctrina" se consideran delitos especiales, pero para efectos de la práctica, son delitos comunes.

Consideramos que la práctica debe estar fundamentada en la doctrina, la doctrina o teoría, debe darle sustento para guiarla por el mejor camino, y no dejar al criterio de la persona o institución que aplique el Derecho la posibilidad de interpretar la ley dependiendo de sus intereses.

Quizás las razones por las que los autores arriba mencionados, establecieron que doctrinariamente los delitos electorales son delitos especiales, son las siguientes:

---

(223) Acosta Romero, Miguel. López Betancourt, Eduardo. Op. Cit. pág.128.

- 1) Por la materia que regula, que en este caso sería la materia electoral.
- 2) Por su naturaleza, que en este caso es de carácter político, y requiere un trato especial.
- 3) En virtud del bien jurídicamente tutelado que se protege.

Para nosotros, desde el momento mismo en que los delitos electorales fueron desprendidos de la ley especial (C.F.E.), dejaron de ser delitos especiales, por que una de las características fundamentales por las que se diferencian los delitos especiales de los delitos comunes u ordinarios, es la manera en que se encuentran codificados, un delito será considerado como delito especial, si se encuentra regulado en una ley especial que no sea el Código Penal.

Por otra parte, los delitos electorales serían a nuestra manera de ver delitos especiales, si estuvieran en una ley aparte, que se denominara exclusivamente LEY DELITOS ELECTORALES, y que fuera ley independiente. Por lo que los delitos electorales NO son delitos especiales.

#### 4.- Diferencia entre delitos electorales y delitos políticos.

En ocasiones, al hablar de los delitos electorales, se tiene la idea de que éstos son delitos políticos. Tal confusión proviene principalmente del hecho de que ambos delitos dañan (ya sea de manera directa o indirecta) al Estado.

Trataremos a continuación de establecer la distinción entre ambos delitos, para dejar claro el campo que abarca cada uno de ellos dentro del Derecho Penal.

Nuestro Código Penal vigente, si bien no define en forma expresa el Delito Político, en su artículo 144 establece: "Se consideran delitos de carácter político los de rebelión, sedición, motín y

el de conspiración para cometerlos".

Algunos países que tienen contemplado en su legislación penal a esta clase de delitos, y sí los definen de manera expresa; por ejemplo: La Ley Belga del 22 de marzo de 1856, definió como delitos políticos "todos los que atentan contra la existencia y seguridad del Estado o contra los derechos políticos de los ciudadanos".

Alemania, en la ley de extradición de 1929 contiene la siguiente definición: "son delitos políticos las agresiones punibles contra la existencia o seguridad del Estado, contra el jefe mismo o contra un miembro del gobierno, contra un cuerpo constitucional, contra los derechos políticos de elección o de sufragio o contra las buenas relaciones en el extranjero".

El Código Penal Italiano de 1930, en su artículo 8 párrafo segundo establece: "Es delito político todo aquel que ofende un interés político del Estado o bien un derecho político del ciudadano".

El Código de defensa social cubano, en el artículo 2 establece: "Se entienda por delito político, todo delito que ofende un derecho o interés político del Estado, o un derecho político de los ciudadanos".

De la lectura de las definiciones arriba señaladas, concluimos que existe una desorbitada extensión del delito político, ya que abarca los derechos políticos de los ciudadanos, y siendo el sufragio uno de los principales derechos políticos de éstos, los delitos electorales forzosamente quedan incluidos dentro de los delitos políticos.

Al respecto, Gerónimo Bustillos establece: "Mientras el sufragio sea considerado como uno de los principales derechos políticos, al enumerar la violación de éstos, forzosamente se habrán de definir

los delitos electorales. Si se alude a la violación de aquellos ignorando éstos, equivale a evadir el reconocimiento de la autónoma naturaleza jurídica de los delitos contra la voluntad popular", y continúa diciendo: "...el delito político objetivo, pretende abarcar los atentados contra los derechos políticos del ciudadano, pero, cuando dicho concepto adquiere vigencia en el Derecho Positivo, a los delitos electorales les sucede lo siguiente: o bien quedan sin efecto en el mundo de la transformación jurídica, o se les ignora a grado sumo."<sup>224</sup>

Así pues, los delitos electorales del Código Penal vigente del D.F. debieron haber estado incluidos en el rubro de los delitos políticos, y sin embargo no lo están, se les asignó un capítulo especial en virtud de que se les reconoció su autonomía. Por lo que podemos afirmar que los delitos electorales no son delitos políticos.

Pero ésta es sólo una diferencia de forma, la diferencia de fondo la debemos ubicar en los bienes jurídicamente tutelados que lesionan ambos delitos.

Eugenio Florian, en relación al delito político establece: "Que el delito político tiene por objeto solamente el organismo de Estado considerado ya en los elementos constitutivos de su existencia (materia): soberanía en dado territorio (autonomía, independencia); ya en cuanto a su actividad fundamental y a los órganos constitucionales adecuados para la misma (forma); derivase de esto la categoría de los delitos políticos propiamente tales o directos".<sup>225</sup>

Es decir que éstos serían los delitos políticos directos (propios), ya que de manera directa dañan al Estado en su estructura interna.

---

(224) Bustillos Salomón, Gerónimo. DELITOS ELECTORALES. México. pág.38.

(225) Citado por Bustillos Salomón, Gerónimo. Op. Cit. pág. 40.

Después establece cual es el delito político indirecto o impropio: "Son también objeto del delito político los derechos políticos de los ciudadanos, las ofensas a la organización económico-social, los cuales reciben el nombre de delito social".<sup>226</sup>

Este autor dice que aún cuando los dos últimos son delitos políticos, están sujetos a controversia, por lo que en su opinión se deben excluir de los delitos políticos.

Aquí encontramos ya una separación de los delitos políticos de los delitos electorales, diluyéndose la equivocada posición que los mezcla.

Gerónimo Bustillos, considera que el delito electoral ha sido considerado en el grupo de los delitos políticos, debido a que: "El hecho ilícito de carácter político por su parte viene significando terminológicamente, como la figura central de los delitos contra el Estado. Siendo así, éstos últimos constituirían el género; los delitos políticos la especie, y los electorales la sub especie.

Por éste camino pues, se llega a afirmar que los delitos contra la voluntad popular son meros delitos contra el Estado.

"En puridad, la lesión a la organización política de la sociedad, resultante de los delitos electorales, se configura ílanamente en atención a su peculiar esencia y no como se cree, por ser especie de los delitos políticos".<sup>227</sup>

En la afirmación expuesta por el Lic. Bustillos, está el punto central de la distinción entre ambos delitos (políticos y electorales), ya que en efecto, una cosa es atacar bienes jurídicos del estado (delitos

---

(226) Idem.

(227) Idem. pág. 43.

políticos), y otra es la lesión a la organización política de la sociedad, aún cuando los delitos electorales son especie de los delitos políticos.

Por su parte Pessina, establece que: "La ley electoral del Estado ha sido punto de apoyo de la libertad política y, los delitos atentatorios del Derecho Electoral, violan al mismo tiempo un Derecho del Estado en su autonomía interna"<sup>228</sup>

Recordemos que el Estado es el aparato políticamente organizado para el logro de fines de interés social, mediante un orden constitucional. "Siendo tan amplio el radio de comprensión de bienes del Estado democrático, cualquier ataque a uno de esos bienes tutelados por la ley penal, debe considerarse dentro del rubro de los delitos contra el Estado, vgr. los crímenes de alta traición a la patria, la alteración de límites territoriales, el espionaje, los delitos políticos, los delitos electorales, etc. "<sup>229</sup>

Aquí aparece un concepto clave para entender ésta separación entre los dos delitos, y nos los da al establecer "BIENES DEL ESTADO DEMOCRATICO, en efecto, sólo dentro del Estado democrático cabe hacer la distinción de delitos electorales entre delitos políticos, ya que los delitos electorales son delitos contra la democracia.

La democracia se vivifica con el derecho al sufragio, con el respeto al voto emitido y con la participación de los diversos sectores de la sociedad en el gobierno de un país. Inútil sería hablar de democracia si no la concebimos en el señalamiento de auténticos representantes populares, que cristalicen con hechos las esperanzas y anhelos de toda la población, mejorando económica, política y socialmente su vida.

---

(228) Idem. pág. 42.

(229) Ibidem.

Es muy importante, establecer que la autoridad del Estado emane del pueblo, es decir, que las actividades del Estado, estén basadas en la voluntad popular, manifestada por medio de elecciones.

La democracia así concebida, se convierte en objeto jurídico de los delitos electorales, surge ésta como contenido, como valor máximo, objeto de la protección penal.

Así pues, los atentados contra la voluntad popular son portadores de lesiones directas a bienes jurídicos, representativos del ser en sí de la democracia.

El delito político, queda circunscrito, en aquellos actos que atentan contra el gobierno. Tanto los delitos políticos como los electorales, caben dentro del título genérico de los delitos contra el Estado, siendo sin embargo diferentes uno del otro.

Con lo expuesto hasta el momento, ha quedado clara la distinción entre delito político y delito electoral atendiendo al bien jurídico que uno y otro ofenden.

A continuación señalaremos algunas características de los delitos electorales expuestas por algunos prestigiados autores.

Sus razonamientos, dejan fuera la personalidad intrínseca del comisor del delito, sólo toman en cuenta las causas y la finalidad del crimen político.

Lambroso y Laschi, señalan que el delito político va contra la inversa: acelera la evolución; el delito electoral manifiesta el progreso, enquina situaciones.

El delito político acelera la evolución, por que ataca la estabilidad social y siendo ésta por lo

regular muy conservadora, aquél la desestabiliza y la hace cambiar de manera rápida, rompiendo con lo establecido.

El delito electoral, "ocasiona un detrimento a la ley del progreso, embiste contra el ansia renovadora de sistemas e instituciones; ataca la dinámica social política".<sup>230</sup> Es decir, que este delito interrumpe la actividad política, actividad rectora de muchas otras. No hay que olvidar que sólo dentro de la democracia puede haber progreso político, y éste progreso sólo es posible respetando estrictamente la voluntad popular.

Otra diferencia que podemos encontrar entre el delito político y el electoral, es en cuanto a las formas de ataque.

Lombroso y Laschi señalan: "las revoluciones son fenómenos fisiológicos de las sociedades; esto es, hechos biológicamente legítimos, socialmente útiles para el progreso social; las asonadas o motines son fenómenos patológicos que persiguen sin eficacia un cambio de régimen".<sup>231</sup> Por lo tanto, éstas son las formas de cometer un delito político, las cuales cambian según el país, y el momento político que se viva. Así, en México, las formas de cometer un delito político son: el motín, la sedición, rebelión y la conspiración.

Por el contrario, las formas de ataque que se emplean para cometer el delito electoral, son principalmente: la corrupción, la coerción y, principalmente y la más terrible, el fraude electoral.

Garraud, estableció otra distinción entre delitos políticos y delitos electorales; a éste autor

---

(230) Bustillos Salomón, Gerónimo. Op.Cit. pág. 57.

(231) Citado por Bustillos Salomón. Op. Cit. pág. 53.

además de la naturaleza del derecho lesionado, le importa también, el motivo que anima al transgresor de la norma. Así señala que: "Los móviles que inducen a cometer los delitos políticos son frecuentemente desinteresados y algunas veces loables; el fin del delincuente político es cambiar el gobierno".

El delito político atenta contra el gobierno instituido, en cambio el delito electoral afecta el sistema político estatal, dejando sin tocar el engranaje gubernamental.

En cuanto al delito electoral, establece que la conducta del delincuente es "ególatra causante de un sentimiento de repulsión de parte de la ciudadanía".<sup>232</sup>

Y continúa diciendo: "El ciudadano común nunca va con sentimientos de agradabilidad la comisión de esos actos repulsivos que le originan una vergonzante impotencia políticamente hablando".

Filippo Grispligni, establece con respecto a los delitos políticos: "Que estos son caracterizados por el objeto o móvil de naturaleza altruista, y que consiste en tener en miras la instauración de un ordenamiento político diferente del que esté en vigor, y que considera éticamente superior a ésta. Por ello pueden aparecer dignos de la mas alta aprobación moral". Piensese por ejemplo en Cuba, en donde la revolución sirvió como medio para lograr la independencia y cambiar de forma de gobierno.

Podemos considerar por consiguiente, que el delincuente político no es peligroso, en virtud de que su objetivo es justo, su peligro sólo amenaza a una clase que esta en el poder, como dice Jiménez de Asúa: "...sólo confesando lealmente que se trata de ejecutar una defensa de clase y no una defensa social hay derecho a reprimir los delitos políticos".<sup>232</sup> Es decir, que los delitos políticos no afectan a

---

(232) Idem.

(233) Citado por Bustillos Salomón, Gerónimo. Ob. Cit. pág. 55.

una o unas personas en particular, sino que por el contrario, el único que se ve perjudicado es el Estado en su forma de gobierno.

Florian establece que: "...en el delito electoral, el agente para cometerlo se vale de las instituciones vigentes, que permanecen siempre las mismas después de consumado el hecho. Estos delitos no son dignos de simpatía y benevolencia, antes bien, son odiosos y funestos, por que hacen impura la representación legal de la voluntad común".<sup>234</sup>

Así pues, para concluir señalaremos que los delitos políticos y los delitos electorales tienen las siguientes diferencias:

1) La conducta del delincuente político, es ética y jurídicamente aceptable en un momento histórico dado.

Por el contrario, los delitos electorales, lesionan gravemente la democracia representativa, y sus medios de consumación como el fraude, la corrupción y la violencia, son conductas que se condenan por el pueblo.

2) El fin del delito político consiste en terminar o transformar la forma de gobierno anacrónico, así como hacer efectivos los anhelos de progreso y bienestar de la sociedad.

El delito electoral, se ayuda de las instituciones vigentes, que sirven de instrumento para lesionar la democracia y violar uno de los grandes derechos conquistados por los pueblos democráticos: el derecho de sufragio.

---

(234) Eugenio Florian. DELITTI CONTRO LA SICUREZZA DELLO STATO. pág 95. Citado por Gerónimo Salomón. Ob.Cit. pág. 59.

3) El móvil del delincuente electoral, es de naturaleza egoísta y ajena a la esencia material del atentado político. Las acciones de éstos delincuentes se cultivan en un ambiente de intrigas y violencia que tienen como consecuencia la decadencia del orden jurídico.

El delincuente político se rebela contra el estado de putrefacción política y trata de imponer sus principios desinteresados y nobles.<sup>235</sup>

Así pues, cuando se viola la voluntad del pueblo de elegir a sus representantes se comete un delito electoral, condenable y repudiado. El delito político por el contrario tiene su justificación en el ámbito histórico-político del momento en que sucede. Al primero, lo juzga el Derecho, la fuerza de la ley se impone sobre de él; al segundo, lo juzga la historia y el tiempo, ellos justificarán o condenarán su realización.

#### 5.- Competencia en materia de delitos electorales.

La inclusión de los delitos electorales al Código Penal hace necesario que toquemos el tema de la competencia, es decir, establecer de manera clara quien es la autoridad que conoce de éstos delitos.

Es importante conocer quién es la autoridad competente, para que una denuncia pueda proceder en caso de que se cometa un delito electoral. Comenzaremos por definir lo que es la competencia.

La competencia es "el límite dentro del cual se puede ejercer la función jurisdiccional".<sup>236</sup>

---

(235) Idem. pp 59.

(236) Silva Silva, Jorge Alberto. DERECHO PROCESAL PENAL. Edit: HARLA. México 1990. pág.137.

Chiovenda afirma que: "el poder jurisdiccional, en cada uno de los órganos investidos de él, se nos presenta limitado; estos límites constituyen su competencia. La competencia de un órgano es, por lo tanto la parte del poder jurisdiccional que puede ejercitar".<sup>237</sup>

Giovanni Leone, dice: "La competencia se define exactamente como la medida de la jurisdicción de la cual está investido el singular órgano jurisdiccional, la parte de poder jurisdiccional que cada órgano pueda ejercer".<sup>238</sup>

Así pues, la competencia debemos entenderla como la limitación que tiene el órgano judicial de conocer de determinados actos, dependiendo de ciertos criterios, por ejemplo: grado, materia, territorio, instancia, gravedad de la pena, etc.

Nosotros analizaremos la competencia en cuanto a la materia, por considerar que es de vital importancia, ya que por medio de este criterio se establece si se trata de un delito del fuero común o del fuero federal.

La constitución es la máxima norma jurídica en la vida del Estado, es expresión de la soberanía del pueblo, pueda definirse "como la ley suprema del país que establece su forma y organización y fija los límites del poder público al garantizar ciertos derechos individuales y de grupo"<sup>239</sup>

La Constitución Política, establece en su artículo 124: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Este precepto es el fundamento del reparto de competencias entre los dos órganos

---

(237) Ob. Cit.

(238) Idem.

(239) Castellanos Tena, Fernando. Ob. Cit. pp. 91 y 92.

legislativos: Común y Federal.

Existen por lo tanto, dos clases de competencias, la común y la federal.

La fracción VI del artículo 73 de la Constitución de la República, establece que el Congreso tiene la facultad para legislar en todo lo relativo al D.F., es decir, que el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), ejerce una doble función, legisla como Congreso Local para el Distrito Federal, y funge como poder Legislativo para toda la República cuando legisla sobre materias reservadas a la Federación.

La fracción XXI del mismo artículo constitucional establece: Que el Congreso está facultado para definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

El título del Código Penal del D.F. establece: COGIGO PENAL PARA EL TERRITORIO Y TERRITORIOS FEDERALES EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL. Es decir, que el Código Penal será aplicable sólo al D.F. en delitos de fuero común; ya que como consecuencia del régimen federal adoptado por la nación para su gobierno, la facultad legislativa de los estados federales "libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior" (artículo 40 constitucional) ha dado origen a las legislaciones penales locales de cada Estado.

Pero también será aplicable en toda la República en materia de fuero federal, es decir, en delitos federales.

El artículo 1º del Código Penal del D.F., hace referencia la competencia, al establecer: Art. 1.- Este Código se aplicará en el Distrito Federal y territorios federales, por los delitos de la competencia de los tribunales federales.

Este precepto establece la distinción entre delitos del orden común y delitos del orden federal, así como de tribunales comunes y federales.

Todos los delitos son del orden común, excepto los que el Legislativo Federal consideró conveniente señalar como federales. En el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala:

Son delitos de orden federal:

- a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados;
- b) Los señalados en los artículos 2 a 5 del Código Penal;
- c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la república y cónsules mexicanos;
- d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;
- e) Aquellos en que la federación sea sujeto pasivo;
- f) Los cometidos por un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- g) Los cometidos en contra de un funcionario o empleado federal en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

**h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado;**

**l) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado;**

**j) Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación;**

**k) Los señalados en el artículo 389 del Código Penal, cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal.**

Bajo esta perspectiva, los delitos electorales hasta antes de la reforma al Código Penal de 1990 encuadraban perfectamente en el inciso a) del artículo 51 de la L.O.P.J.F., puesto que se encontraban contenidos dentro de una Ley Federal. La inclusión de los delitos electorales en el Código Penal, modificó de manera substancial la competencia de estos delitos, haciendo más complicada su clasificación, debido sobre todo al carácter dualista de competencias del Código Penal del D.F.

Así, tenemos que son de competencia local o del fuero común, los delitos establecidos en los artículos 403, fracciones I, II, III y IV y los contenidos en el artículo 409 fracciones I y II del Código Penal del D.F., siempre y cuando no se realicen durante elecciones de tipo federal, será competencia federal; ya que entraría bajo el supuesto del inciso e) del artículo 51 de la mencionada ley, que establece: "e) Aquellos en que la federación sea sujeto pasivo."

Serán competencia de las autoridades federales los siguientes supuestos contenidos en el

artículo 51 de la L.O.P.J.F.:

e) Mencionado arriba.

f) Los cometidos por un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas (en cualquier proceso electoral, federal, estatal o municipal, siempre que actúen como tales y con motivo de ello).

g) Los cometidos en contra de un funcionario o empleado federal en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas. (Se hace el mismo comentario).

h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado.

Cabe mencionar a la Secretaría de gobernación, al Instituto Federal Electoral, al Registro Federal de Electores, al Tribunal Federal Electoral, como prestadores de un servicio federal (auxiliar organizar y resolver controversias en los procesos electorales).

El maestro René González de la Vega, dice que también se deben incluir a los partidos políticos "dada su contextura pública y estar dotados de personalidad jurídica". nosotros consideramos que los partidos políticos, si bien es cierto, que son de interés público, no entran bajo éste supuesto, ya que no son parte del Estado, ni son organismos públicos federales, la Constitución los define en su artículo 41 como "entidades de interés público".

j) Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la federación. En éste caso se está refiriendo claramente al proceso y organización

electoral, la cual está reservada a la federación en todos los niveles, con fundamento en el artículo 41 constitucional, así como en los artículos 1 y 2 inciso C del C.O.F.I.P.E.

Así pues, estos son los fundamentos legales de donde se desprende que la materia electoral es una facultad reservada a la Federación, puesto que el Instituto Federal Electoral es el que se encarga de realizarla, tanto a nivel estatal como federal y municipal durante las elecciones federales.

Todos los demás casos serán competencia de las autoridades de fuero común de los Estados de la República donde se encuentren legislados los delitos electorales.

En caso de que el delito fuera de competencia federal, es la Procuraduría General de la República quien conoce de la denuncia.

En caso de que sea un delito del fuero común, conocerá en el D.F., la Procuraduría General de Justicia del Distrito federal, o estatal (Ministerio Público del Fuero Común).

Por lo tanto, para establecer la competencia en materia de delitos electorales, debemos seguir el siguiente orden:

- 1.- Determinar si existe en el lugar donde se cometió el delito, una ley que lo regule.
- 2.- Establecer se trata de una elección de tipo federal, o estatal.
- 3.- Si se trata de una elección de tipo local, se aplicará el Código Penal estatal, si es que se ha legislado en la materia, observando lo establecido en el artículo 51 de la L.O.P.J.F., para determinar si se trata de algún delito de la competencia Federal.

## 6.- Concepto de delito electoral.

El legislador, al codificar los delitos electorales en el Código Penal del D.F., sólo se limitó a describir las diversas conductas que se llevan a cabo para cometer dichos delitos, junto con la respectiva sanción a que se hacen acreedores los delincuentes electorales.

También delimitó de manera clara algunos conceptos que representan a la hora de enunciarlos confusión, siendo importante hacer la distinción entre ambos, por ejemplo: lo que se entienda por FUNCIONARIOS PARTIDISTAS, Y FUNCIONARIOS ELECTORALES; así como lo que debemos entender como documentos públicos electorales.

Sin embargo, haciendo un análisis detenido de cada uno de los artículos que contiene el título vigésimocuarto, no encontramos ninguno que nos defina lo que debemos entender por delito electoral.

A continuación, trataremos de establecer una definición de lo que debemos entender por delito electoral, que sea aplicable a todos en general.

Hemos establecido con anterioridad, que uno de los anhelos más grandes por los que ha luchado el hombre político, ha sido el de lograr una forma de gobierno en la que todos sin distinción participen en igualdad de condiciones, en donde la opinión de todos deba ser tomada en cuenta, en donde los gobernantes se identifiquen con el pueblo; en pocas palabras por una democracia.

Es pues, la democracia como forma de gobierno de Estado, la aspiración más grande, pero la más difícil de lograr. Por ello todo gobierno que se dice democrático trata de proteger sus instituciones de los ataques mortíferos que algunos grupos lanzan desde el anonimato, o de personas sin escrúpulos que se prestan para tales fines, tratando de perjudicar y dañar el proceso electoral de donde surgirá

el representante del Estado, poniendo en duda su legitimidad y por lo tanto dañando al Estado mismo.

La protección de la democracia, como objeto jurídico que se daña, da origen a la tipificación de conductas que tratan de garantizar de alguna manera el respeto a la voluntad del ciudadano que emite su sufragio.

El sufragio es la esencia del gobierno democrático, su fundamento; los delitos electorales son por lo tanto, crímenes contra la democracia, la protección de éste bien tutelado por el Derecho Penal, tiene como fin garantizar su existencia y preservación.

La definición que a continuación se establece, es en sentido amplio (latu-sensu), que abarca todas las conductas establecidas en el Código Penal del Distrito Federal.

Los delitos electorales son: AQUELLAS CONDUCTAS, ACCIONES E INCLUSO OMISIONES CONSIDERADAS COMO DELICTIVAS ATENTATORIAS CONTRA LOS PRINCIPIOS QUE HAN DE REGIR UN SISTEMA ELECTORAL EN UN ESTADO DEMOCRATICO, Y QUE SON CONMINADAS CON UNA PENA.

**CAPITULO V**  
**ANALISIS Y CRITICA AL CONTENIDO DE LOS ARTICULOS REFERENTES A LOS DELITOS**  
**ELECTORALES.**

Corresponde ahora, analizar cada uno de los delitos contenidos en el título vigésimocuarto del código penal, así como hacer un breve comentario personal de los mismos.

El análisis que realizaremos será encuadrado dentro de los elementos típicos del delito.

#### 1.- Comentario a los artículos 401 y 402 del Código Penal del D.F.

##### Artículo 401.

Este artículo contiene tres fracciones referentes a lo que se debe entender por funcionarios electorales, funcionarios partidistas y documentos públicos electorales, estableciendo:

Artículo 401.- Para los efectos de este capítulo se entiende por:

Fracción primera establece:

I. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones públicas electorales.

La legislación federal a que hace alusión esta fracción primera del art. 401, es la legislación electoral federal, que actualmente es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (C.O.F.I.P.E.).

Para determinar quienes son los funcionarios electorales, debemos remitirnos a esta Ley Federal, la cual en su artículo 72, establece:

**Artículo 72.- Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:**

- a) EL CONSEJO GENERAL;**
- b) LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA Y,**
- c) LA DIRECCION GENERAL.**

**El CONSEJO GENERAL, está integrado por:**

a) Un consejero del Poder Ejecutivo, que será el secretario de Gobernación, quien fungirá como presidente del Consejo General.

b) Cuatro consejeros del Poder Legislativo, que serán dos diputados y dos senadores con sus respectivos suplentes, ocho en total.

c) Seis Consejeros magistrados, quienes participan en las deliberaciones y en la toma de decisiones de ese órgano colegiado como factor de equilibrio entre los consejeros de los poderes públicos y los representantes partidistas.

d) Representantes de los partidos políticos, a razón de uno por cada 10 % de la votación nacional y sin que ningún partido pueda tener más de cuatro, actualmente existen los siguientes:

- Cuatro por el P.R.I., dos por el P.A.N., uno por el P.P.S., uno por el P.R.D., uno por el P.F.C.R.N. y uno por el P.A.R.M.

**LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA estará integrada por:**

- a) El Director General, quien la preside;
- b) El Secretario General del Instituto (I.F.E.);
- c) Los Directores Ejecutivos: Del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración.

La DIRECCION GENERAL está integrada por:

- a) El Director General, quien la preside y coordina, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

A nivel estatal, también existen órganos que se encargan de organizar las elecciones, bajo la supervisión del I.F.E. a través de sus delegaciones.

Los órganos de las Delegaciones son los siguientes:

- a) La Junta Local Ejecutiva;
- b) El Vocal Ejecutivo; y
- c) El Consejo Local.

La Junta Local Ejecutiva, está integrada por:

- a) El vocal ejecutivo;
- b) El vocal Secretario;
- c) El vocal del Registro Federal de Electores, el Vocal de Organización Electoral, el Vocal de capacitación electoral, y el Vocal de Educación Cívica.

El Vocal Ejecutivo, es el que preside la Junta Local Ejecutiva, es el encargado de realizar todo lo

referente a la administración, organización y buen funcionamiento del proceso electoral.

El Consejo Local, estará integrado por:

- a) Cinco integrantes de la Junta Distrital Ejecutiva
- b) Seis consejeros ciudadanos; y
- c) Representantes partidistas, determinados en forma similar a los del Consejo General.

A nivel Distrital o de Subdelegación, la organización es la siguiente:

Existen 300 distritos electorales en toda la república y cada uno de ellos está integrado por los siguientes órganos:

- a) Un Consejo Distrital;
- b) Un Vocal Ejecutivo; y
- c) Una Junta Distrital Ejecutiva.

El Consejo Distrital, está formado por:

- a) Cinco integrantes de la Junta Distrital Ejecutiva;
- b) Seis Consejeros Ciudadanos; y
- c) Representantes de los partidos políticos nacionales.

El Vocal Ejecutivo, es el que preside la Junta Distrital.

La Junta Distrital Ejecutiva, está integrada por:

- a) El Vocal Ejecutivo;
- b) El Vocal Secretario;

- c) Un Vocal del Registro Federal de Electores;
- d) Un Vocal de Organización Electoral; y
- e) Un Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

A nivel de sección, mejor conocida como casilla, la organización es la siguiente:

Las mesas directivas de casilla se integrarán:

- a) Por un presidente;
- b) Un secretario;
- c) Dos escrutadores; y
- d) Sus respectivos suplentes.

Así pues, éstos son los funcionarios electorales que integran los órganos que cumplen funciones públicas electorales de acuerdo en la Ley Federal Electoral.

La fracción segunda establece:

Artículo 401.- Para los efectos de este capítulo se entiende por:

I.- ...

II.- Funcionarios Partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos electorales federales, los propios partidos otorgan representación para actuar en la jornada electoral ante los órganos electorales en los términos de la legislación federal electoral.

Según lo que establece esta fracción, los funcionarios partidistas, serán aquellos que

representen a los partidos políticos a nivel nacional y que estén reconocidos en el I.F.E.

El Lic. René González de la Vega, a este respecto establece en su obra "EL DERECHO PENAL ELECTORAL" lo siguiente:

"Los dirigentes de los partidos políticos nacionales, son los miembros de sus Comités Ejecutivos Nacionales, estatales, distritales y seccionales, o sus equivalentes, así como de agrupaciones, sectores, centrales o cualquier otra manifestación colectiva que les esté afiliada o con la que tengan alianza política.

Los candidatos de los partidos políticos nacionales, a que se refiere el artículo 401 fracción II, no son sólo los relativos a cargos federales (a Presidente de la República, Senador o Diputado federal) o del Distrito Federal (a asambleístas), sino cualquier otro candidato a cualquier otro cargo, incluso local, como gobernador, diputado local o Presidente Municipal, pues para los efectos penales basta su membresía y representatividad partidista, para que pueda incurrir en esos delitos, ya que su ausencia no es la persona, sino la representación partidaria".

Nosotros no estamos de acuerdo, en la clasificación expresada por el Lic. René González de la Vega, con respecto a los candidatos, ya que si bien es cierto que para los efectos penales basta su "membresía y representatividad partidista", también es cierto que la competencia en materia de delitos electorales está supeditada a el tipo de elección que se celebra. Por lo tanto, si se trata de una elección local; se debe estar atento a que las conductas establecidas como delitos electorales, que se hayan cometido en algún Estado de la República se encuentren reguladas por el Código Penal Estatal.

Estos representantes de los partidos políticos, serán designados de acuerdo con la ley electoral (COFIPE), a los distintos órganos electorales desde el Consejo General del I.F.E., hasta los Consejos

Locales y las casillas electorales, por los Partidos Políticos.

La fracción tercera establece:

Artículo 401.- Para los efectos de este capítulo se entiende por:

I.- ..."

II.- ..."

III.- Documentos públicos electorales, las actas oficiales de instalación de casilla, las de los cómputos distritales, y en general, los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral.

Esta fracción, deja abierta la posibilidad de incluir como documentos públicos electorales a cualquiera con tal carácter, ya que sería falta de técnica legislativa enumerar todos los documentos que se expiden en el transcurso de una elección, evitando así dejar fuera a alguno, que después traería serios problemas a la autoridad correspondiente.

Otra ventaja es que, de esta manera se evita el estar reformando la Ley a cada instante que se inventara o surgiera un documento nuevo, que no hubiera sido incluido en la lista.

Es importante mencionar que estos documentos deben ser emitidos por autoridades competentes para ello, y en ejercicio de sus funciones, fuera de estos supuestos, carecen de validez y pueden ser impugnados, o inclusive anulados interponiendo los recursos correspondientes, de ahí la importancia de poner atención a estos dos requisitos.

Corresponde analizar al artículo 402 del C.P. del D.F.

**Artículo 402.-** "Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo, se podrá imponer además de la pena señalada, la suspensión de derechos políticos de uno a cinco años".

Este artículo establece la posibilidad de aplicar una pena adicional más, además de la pena que corresponda a cada delito electoral; se trata de una pena potestativa, es decir, que el legislador consideró prudente dejar a discreción del juzgador aplicarla o no ("se podrá"). Esta pena es la suspensión de Derechos Políticos.

Sólo el artículo 408, establece la pena de suspensión de Derechos Políticos obligatoria, es decir, que no la deja al arbitrio del juzgador al señalar: "se impondrá...".

El Dr. Carrancá y Rivas, establece con respecto a este precepto que "Sin embargo, hay una seria contradicción entre este precepto y el artículo 38 constitucional; debiendo prevalecer, por su puesto, el de la norma superior que es la Constitución. En efecto, el artículo 402 habla de la suspensión de derechos políticos que puede ir de uno a cinco años. Pero la Constitución en la fracción I del artículo 38, prescribe que la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos "durara un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley". No hay duda de que aquí la ley especial rebasa a la ley general, que en este caso es la Ley Suprema. Yo entiendo, por lo tanto, que el artículo 402 que se critica es claramente inconstitucional."

Estos dos artículos que acabamos de analizar, no contienen conductas delictivas, sólo contienen algunos conceptos fundamentales que deben ser entendidos para poder comprender a plenitud las conductas delictivas que después se tipifican.

Corresponde ahora, analizar las conductas delictivas encuadradas en los tipos penales y sus

respectivas fracciones.

Existen varias formas de clasificar estos delitos, algunos autores los clasifican atendiendo al bien jurídico dañado, otros lo hacen atendiendo a las etapas del proceso electoral, así tenemos que para el primer caso, los delitos electorales se clasifican en:

- a) Delitos contra la sinceridad del sufragio;
- b) Delitos contra la honestidad de los actos electorales.
- c) Delitos contra la libertad del sufragio.

Para el segundo caso, la clasificación es la siguiente:

- a) Delitos cometidos durante la preparación de las elecciones.
- b) Delitos cometidos durante el período de la elección.
- c) Los cometidos durante el escrutinio o la verificación del resultado.

Para efectos de éste trabajo, nosotros recogemos la clasificación hecha por el legislador, el cual clasifica los delitos electorales en razón del sujeto activo, clasificación que no es del todo adecuada, en virtud de que la redacción de un tipo penal en estricta técnica jurídica, debe de realizarse atendiendo al bien jurídicamente tutelado.

**2.- Delitos electorales cometidos por:**

- a) Los electores.

Artículo 403.- Se impondrá de diez a cien días multa o prisión de seis meses a dos años, o

ambas sanciones a juicio del juez, a quien:

I.- Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;

II.- Vote más de una vez en una misma elección;

III.- Haga proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de la casillas o en el lugar donde se encuentran formados los votantes; o

IV.- Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones o del escrutinio.

Estas cuatro fracciones, establecen cuatro delitos diferentes.

En cuanto a la conducta, son delitos de acción, ya que establecen tres acciones que el delincuente electoral debe realizar para que su conducta se encuadre en el tipo respectivo que establece la ley y, por tanto ejercitar acción penal en su contra, estas conductas son:

-Votando (fracciones I y II).

-Hacer proselitismo; y (frac. III):

-Obstaculizar o interferir (frac.IV).

Votar significa: Cruzar en la boleta electoral al candidato del partido político de su preferencia, y depositarlo en las urnas junto con los demás votos, es, en suma, la realización material de "facto" del sufragio.

Hacer proselitismo, consiste en convencer a las personas para que se hagan simpatizantes de

algún partido y voten a favor de él.

La conducta de la fracción IV, del artículo que comentamos, es la que consiste en "obstaculizar o interferir" en el desarrollo normal de la elección. Lo que significa, entorpecer la votación, participar de alguna manera, por cualquier medio para que las elecciones no se lleven a cabo en la forma correcta.

Los medios pueden ser "físicos o morales, a modo de coacción o amenaza a los electores o a los integrantes de una casilla electoral; puede ser por acción directa del sujeto activo o indirecta; valiéndose de personas, u objetos. En general admite todos los medios idóneos para obstaculizar la elección, siempre y cuando sean eficaces y tengan viabilidad.

En estas cuatro fracciones, basta un resultado de carácter formal o de mera conducta, al no exigirse típicamente un resultado material, y pueden ser de daño si consiguen en el mundo fáctico dañar o alterar el proceso comicial, o de peligro, si sólo pusieron en riesgo su limpieza normalidad o eficiencia.

La fracción I, por cuanto a la conducta es de acción, unisubsistente, ya que se consuma en un sólo acto.

Las fracciones II, III, y IV son de acción plurisubsistentes, ya que por ejemplo, la fracción II establece que el elector "vote más de una vez en una misma elección", es decir, que se necesitan dos o más actos para su consumación.

Los cuatro delitos comprendidos en este artículo son de los fundamentales, ya que son independientes, existen sin depender de otros tipos penales, es decir, que tienen vida propia.

Por cuanto hace al sujeto activo, en las fracciones I, III, y IV del multicitado artículo, es de carácter indiferente, común; basta con que sea un sujeto imputable.

La fracción I, es engañosa en cuanto al sujeto activo, ya que aparentemente se trata de una persona que reúne las características de un elector, pero en realidad no las reúne, ya que su conducta delictiva precisamente consiste en engañar a los funcionarios de casilla para poder votar. Por lo tanto, se trata de un sujeto común, imputable.

El sujeto activo de la fracción II, es de naturaleza calificada, ya que necesariamente para poder votar se necesita ser elector, es decir, que reúne los requisitos para serlo.

En cuanto al sujeto pasivo, en los delitos contenidos (tipos) en éste artículo se trata del Estado democráticamente organizado.

En todos los delitos electorales, contenidos en el título vigésimocuarto del Código Penal del D.F., el sujeto pasivo es el estado, ya que los delitos electorales dañan un bien o interés de exclusiva pertenencia estatal (democracia).

En lo referente a las referencias temporales y espaciales, son delitos que sólo se pueden cometer durante las jornadas electorales, que de acuerdo a los calendarios electorales corresponda, ya sea que se trate de elegir, gobernadores, diputados, Presidente de la República, asambleístas, senadores o Presidentes municipales. El lugar donde debe realizarse la votación, es la casilla electoral que le corresponda.

La comisión de éstos delitos sólo se puede realizar dolosamente, ya que en todos estos tipos penales, el delincuente electoral conoce lo que hace, es decir, que tiene conocimiento de lo ilegal del

hecho que realiza, y lo hace con toda la intención.

El objeto jurídico de la ofensa ilícita receptor de las distintas formas de ataque delincencial es la democracia.

Estas formas atentatorias de la voluntad popular, en genérica conceptualización, se refieren a la corrupción en las prácticas electorales, y al fraude electoral.

Para eliminar o por lo menos tratar de contrarrestar tales manifestaciones de ataque antijurídico interviene el Derecho Penal, contraponiendo a cada una de ellas la tutela y protección de un bien jurídico.

#### COMENTARIO.

Llama la atención la penalidad tan mínima que se aplica, toda vez que éstos delitos se realizan de manera dolosa, y por la importancia de las elecciones en la vida política del país.

El maestro Raúl Carrancá, en los comentarios que hace al Código Penal del D.F.<sup>240</sup>, establece lo siguiente respecto a este artículo: "Las conductas descritas tienen una antijuricidad penal muy dudosa", y hace referencia a las fracciones I y III, "Votar a sabiendas de que no se cumple con los requisitos de la ley o hacer proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas de votar o en el lugar donde se encuentren formados los votantes, es una acción -dice el maestro Carrancá- que no reúne los elementos necesarios fundamentales, para que se le reproche a su autor la comisión de un delito".

---

(240) Carrancá y Rivas, Raúl. CODIGO PENAL COMENTADO. Edit: PORRUA. México 1991. pp 934.

En efecto, la antijuricidad entendida como la contradicción objetiva de los valores estatales, es difícil de apreciar en este tipo penal.

En última instancia, la reprochabilidad de estas conductas, radicaría principalmente en el dolo con que son preparadas, es decir, la maquinación hecha por el sujeto activo para llegar a su fin; así por ejemplo, en el caso de votar sin cumplir con los requisitos que exige la ley, y sobre todo que lo haga "a sabiendas". La maquinación consistiría en el hecho de que el autor o sujeto activo del delito engañara al Presidente de la casilla para que le permitiera votar, sin embargo, debe considerarse la reprochabilidad del acto a ejecutar, que en la especie es el derecho a votar. Se tiene derecho a ejercitar el voto, el hecho de no votar no está sancionado por ninguna ley, luego entonces, el hecho de que se vote sin haber cumplido un requisito administrativo, no es causa suficiente como para que se sancione dicha conducta, por otro lado, se podría considerar como loable el hecho de que las personas, aún sin cumplir con los requisitos para votar, quisieran hacerlo, ya que están ejerciendo un derecho que la propia Constitución les otorga.

Con respecto a la fracción III, a nuestra forma de entender está mal redactada, en virtud de que no existe una congruencia con la realidad, me explico.

Esta fracción establece: "HAGA PROSELITISMO, EL DÍA DE LA JORNADA ELECTORAL" y debería decir: "HAGA PROSELITISMO DURANTE LA JORNADA ELECTORAL". Es la única fracción de este título vigésimocuarto del Código Penal, que hace referencia a este elemento de tiempo, y que a nuestro juicio es muy ambigua.

El día, contiene 24 horas, la JORNADA ELECTORAL, comienza a partir de las 9:00 horas hasta las 18:00 horas del día señalado para la votación.

También establece: "EN EL INTERIOR DE LAS CASILLAS"; ¿Qué se debe entender por interior? si en nuestro país, las elecciones prácticamente son al aire libre.

Las "casillas" en donde se realiza el voto, son simples mesas con unos separadores para que no veamos al otro elector o electores que estén sufragando al mismo tiempo; son una especie de cubículos, éstos en el mayor de los casos.

El artículo 192 del COFIPE, establece cuales son los procedimientos para la instalación y distribución de las "casillas" electorales.

De acuerdo con este artículo (192 del COFIPE), una casilla electoral está integrada por: a) La mesa de la votación, que es donde se sientan los funcionarios electorales; b) Unas urnas, donde se deposita la boleta electoral, las cuales deben ser transparentes; y c) Las mamparas, donde los electores puedan decidir el sentido de su sufragio.

Así pues, las casillas no nada más son los lugares donde se tacha la papelota, sino que está integrada por los elementos arriba expuestos.

El empleo del término "casillas", en el tipo penal que comentamos, por lo tanto debe ser entendido en ese sentido.

"Hacer proselitismo en el interior de las casillas", nosotros lo entendemos, como que alguien se introduce a una caseta, a un lugar cerrado y comienza a realizar proselitismo.

¿Hasta dónde acaba y comienza una casilla electoral, si no existe alguna pared o paredes que la delimiten? Una persona, bien podría estar haciendo proselitismo a unos cuantos metros de la mesa

directiva de casilla a favor de algún candidato o partido, sin estar en el interior.

Por lo tanto, nosotros, consideramos que bastaba solamente con que el legislador delimitara el campo de acción del delincuente para que se integrara este elemento del tipo perfectamente.

A continuación proponemos la manera que, a nuestra forma de ver debería de redactarse esta fracción:

III. En el caso de que la casilla no se encuentre instalada en un lugar cerrado, los funcionarios de esa casilla deberán delimitar las dimensiones de la misma.

La redacción que proponemos establecería con mayor precisión una referencia de tiempo y lugar que es fundamental para que la conducta encuadre o se adecue perfectamente en el tipo, y con ello reunir los elementos del tipo.

**b) Los ministros de los cultos religiosos.**

**Artículo 404.**

Artículo 404.- "Se impondrán hasta quinientos días multa, a los ministros de los cultos religiosos, que por cualquier medio induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar".

Este es un delito de acción, ya que establece "inducir", lo que significa instigar, persuadir, para que el electorado, vote a favor de un candidato, vote en contra, o simplemente se abstenga de votar.

Es unisubsistente, en virtud de que se agota su realización en un sólo acto, aunque como dice González de la Vega "puede admitir la forma plurisubsistente, si la inducción se disgrega en varios actos eficientes y completos"<sup>241</sup>

Este tipo, es de resultado formal y por ello es un delito de peligro. Es suficiente que el ministro religioso induzca al electorado, y éste escuche para que se forme el primer elemento del delito.

Este delito daña la libertad del ejercicio del voto, al influenciar en la voluntad de los electores y no permitirles decidir libremente, a favor de quién votar.

El sujeto activo, en éste delito, lo constituyen los ministros religiosos de cualquier culto religioso.

Es de carácter calificado, monosubjetivo, ya que no exige la participación para cometer el ilícito.

Los medios pueden ser cualquiera, siempre y cuando sean lícitos, y viables, pueden ir desde el sermón, hasta la amenaza espiritual.

No señala referencias temporales, puede ser cometido en cualquier momento.

Tampoco hace referencia en cuanto al lugar, ya que aunque aparentemente establece uno (los edificios destinados al culto), inmediatamente deja abierta la posibilidad de que sea "en cualquier otro lugar".

---

(241) González de la Vega, René. EL DERECHO PENAL ELECTORAL. Edit: PORRUA. México. 1991. pág. 259.

El objeto material, es el proceso electoral.

Sólo se puede cometer de manera dolosa, ya que el ministro religioso, realiza la conducta, conociendo las consecuencias y el resultado, buscando influenciar en la voluntad del elector.

La pena prevista para éste delito, es una pena pecuniaria, no es corporal, y por lo tanto no amérita privación de la libertad.

#### COMENTARIO.

Con la evidente finalidad de reprimir cualquier conducta que vaya encaminada a vulnerar la libertad del voto, se sanciona a los ministros de los cultos religiosos, que pretendan influenciar en el voto por medio de la relación espiritual que tienen con los fieles o personas que acudan al mismo culto.

El Dr. Carrancá, establece que para él "Inducir al electorado a emitir su voto en un sentido o en otro, o bien a la abstención, puede ser lo que se quiera -violación a un precepto constitucional, falta administrativa- pero no delito. Y es un grave error calificar de delincuente por dicho comportamiento, al ministro de un culto religioso".<sup>242</sup>

El Dr. Carrancá tiene razón al señalar que ésta conducta en realidad no es delito, y en efecto, no lo es, puesto que la antijuricidad de la conducta no la encontramos por ningún lado, el tipo mismo inclusive no prevé una pena corporal para el ministro que cometa ésta conducta, toda conducta debe contener una antijuricidad material que sustente la formal. El tipo no establece ni hace referencias en cuanto al tiempo, es decir, si la conducta se debe realizar antes o durante unas elecciones.

---

(242) Carrancá y Rivas, Raúl. Op.Cit. pág 935.

Quizá el Dr. Carrancá, piense que está en la decisión individual de cada individuo, y en el criterio personal de cada quien el hacer caso o ignorar a la incitación que les haga el ministro religioso.

Sin embargo, para nosotros, dada la fuerza moral, así como la política que representa la iglesia en México, el legislador, por razones históricas estableció la punición de estos hechos.

No hay que olvidar que antaño, cuando todavía no existía la clara separación entre Estado e Iglesia, ésta ejercía una función política, entrometiéndose inclusive hasta en asuntos del Estado mismo, teniendo un poder ilimitado sobre los creyentes, manipulándolos a su conveniencia.

Hoy por hoy, estamos totalmente de acuerdo con la tipificación de ésta conducta en el Código Penal, en virtud de que hoy dada la situación en que se encuentra el clero mexicano frente al gobierno, la influencia espiritual que puede ejercer hacia sus seguidores, en algún momento puede resultar peligroso para las personas que ciegamente lo obedecen.

El poder que se ejerce sobre nuestro pueblo por medio de la Iglesia es aún muy grande. La creación de éste tipo penal, creemos tiene como finalidad la de evitar las intromisiones del clericalismo militante en las actividades políticas del Estado, ya que resulta notoria la gran influencia y aún el fanatismo tan perjudicial, que las prédicas religiosas de carácter político crean en el pueblo de México.

Este artículo, de alguna forma pone un límite a la actividad política del clero.

ci Los funcionarios electorales.

Artículo 405.

**Artículo 405.-** Se impondrá de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario electoral que:

I.- Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de electores;

II.- Se abstenga de cumplir sin causa justificada, con sus obligaciones electorales con perjuicio del proceso;

III.- Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;

IV.- Altere los resultados electorales, substraiga o destruya boletas electorales;

V.- No entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales, sin mediar causa justificada;

VI.- En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;

VII.- Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia; y

VIII.- Al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada a representante de un partido político.

En todas estas fracciones de este artículo (405), se describen conductas delictivas que solo pueden ser cometidas por FUNCIONARIOS ELECTORALES.

El sujeto activo, en todos estos delitos es calificado, es decir, que no se trata de una persona común, sino que debe reunir determinados requisitos, en este caso se trata de un funcionario electoral.

También todos los delitos que tipifica este artículo, deben ser cometidos solamente por una sola persona, la ley establece:

"...al funcionario electoral que: altere, se abstenga, obstruya, entregue, instale, expulse, etc"; por lo que se deduce que se refiere a una sola persona. Sin embargo puede admitir la coparticipación en algunos casos pero sin ser necesario.

En cuanto a la pena, es una pena alternativa: puede ser pecuniaria (veinte a cien días multa) o corporal (prisión de tres meses a cinco años). Dejando a la discrecionalidad del juzgador la aplicación de ambas sanciones. Esta pena, es aplicable a todos los tipos descritos en el multicitado artículo.

#### Fracción I.

Esta fracción, tipifica un delito en el que se establecen diversas conductas que significan lo siguiente:

- a) Alterar: Cambiar la esencia o forma de una cosa.
- b) Substituir: Poner a una persona o cosa en lugar de otra.
- c) Destruir: Inutilizar, dejar inservible una cosa material.
- d) "hacer uso indebido de documentos", significa: Utilizarlos para otros fines diferentes a lo que

fueron creados.

Todas estas conductas, deben recaer sobre documentos públicos relativos al Registro Federal de Electores.

Es un delito de acción, ya que la conducta del delincuente se exterioriza por medio de movimientos corporales externos.

Es unisubsistente en cuanto a la conducta, ya que su consumación se realiza en un solo acto, aunque también puede ser plurisubsistente, ya que se puede llegar a su consumación después de haber realizado varios actos.

Es un tipo básico, fundamental, autónomo ya que tiene vida propia.

Puede cometerse en cualquier tiempo y en cualquier lugar, en virtud de que no establece referencias temporales ni espaciales.

Puede cometerse por cualquier medio idóneo para alcanzar el resultado.

La conducta del actor del delito, es dolosa, aunque también admite la culposa.

#### Fracción II.

Este delito, es de una conducta de comisión por omisión, ya que se requiere a parte de la simple omisión ("se abstenga"), que se de un resultado material, el cual consiste en que se perjudique el proceso electoral.

Es unisubsistente, porque se agota con el "no cumplir" la obligación, es un delito instantáneo.

En cuanto al tipo, es de los llamados básicos o fundamentales, es autónomo.

En cuanto a las referencias temporales y espaciales, el tipo penal no las establece expresamente, sin embargo, se deduce que este delito se comete durante la jornada electoral, en el momento en que el funcionario electoral este cumpliendo sus funciones.

El tipo contiene elementos subjetivos, que requieren una valoración por parte del juzgador para poder integrarlo, estos son los siguientes:

a) "...sin causa justificada", no establece que tipo de causa, por lo que el juzgador deberá valorar con fundamento en el Código Penal, si se trata de las establecidas en el artículo 15.

Otros elementos subjetivos, son el hecho que el tipo señala que el funcionario electoral deba cumplir "con sus obligaciones electorales", derivadas del COFIPE; por último señala que se perjudica el proceso (...perjuicio del proceso), lo que deberá ser valorado por el juzgador.

#### Fracción III.

Esta fracción, describe una figura delictiva que puede ser cometida de dos maneras, ya sea por acción, esto es, actos positivos, o por omisión, que consistiría en un "no hacer", por ejemplo: quedarse parado, o no cumplir con su trabajo.

Es de resultado material, ya que entorpece y paraliza el desarrollo normal de la votación.

Por su duración es instantáneo, aunque también puede ser continuado.

Es un tipo penal básico, autónomo, ya que no necesita de otro para que pueda darse la conducta constitutiva del delito.

El bien jurídicamente tutelado es: La democracia.

El sujeto pasivo, es el Estado.

Es monosubjetivo, aunque admite la coparticipación.

Puede realizarse mediante cualquier medio idóneo, ya que el tipo penal no describe algún medio específico.

La conducta del sujeto activo, es dolosa, en virtud de que al intentar obstruir el desarrollo de las votación, lo hace con toda intención y difícilmente se puede dar por falta de cuidado.

#### Fracción IV.

Se trata de un delito de acción, según la forma de la conducta del agente, que consiste en: alterar, sustraer o destruir boletas electorales.

Admite la forma plurisubsistente, así como la unisubsistente.

En cuanto al número de sujetos activos que participan en su comisión, es unisubjetivo, ya que el tipo así lo establece cuando señala: "al funcionario electoral", y no establece "a los funcionarios

electorales".

Es de resultado material, instantáneo, porque se agota en el momento de su consumación.

Se trata de un delito, en el que la voluntad del sujeto activo es dolosa, no admite la culpa.

El tipo es básico, es autónomo, complejo y de formulación alternativa.

No hace alusión a referencias temporales ni espaciales, por lo tanto se deduce que se puede cometer en cualquier lugar.

El objeto material, son las boletas electorales, y los resultados alterados.

No hace referencia a elementos normativos o subjetivos, sólo describe elementos objetivos.

El bien jurídicamente tutelado lo constituye la democracia.

#### Fracción V.

Este delito puede ser cometido a través de una acción o una omisión.

Puede ser unisubsistente o plurisubsistente, es decir, que puede ser consumado por un sólo acto o varios.

Es un delito de conducta, es decir, formal.

En cuanto al tipo, es básico, autónomo, y según opinión del maestro González del la Vega, es anormal, ya que establece elementos normativos como por ejemplo: "documentos oficiales", y "causa justificada".

El sujeto pasivo es el Estado, en cuanto titular y responsable de la realización de las elecciones.

El bien jurídicamente tutelado, es la democracia.

El objeto material, son los documentos oficiales (de carácter electoral).

No hay referencias temporales ni espaciales.

Los medios para cometerlo, pueden ser cualquiera, el tipo no hace referencia a ninguno, por lo tanto puede ser cualquiera, siempre y cuando sea lícito y viable.

En cuanto a la conducta, los elementos normativos, no hacen referencia al dolo. "La antijuricidad podría destruirse, según valoración judicial ante el caso concreto, por estado de necesidad, ejercicio de un derecho, cumplimiento de un deber, obediencia jerárquica o impedimento legítimo"<sup>243</sup>

"...el caso fortuito y la vis mayor que menciona el COFIPE, figurarían como eficaces causas justificadas.

El reproche a la conducta típica y antijurídica se anularía por error invencible del actor o por no poderle exigir por un evento emergente y grave, que se conduzca conforme a derecho.

---

(243) González de la Vega, René. Ob. Cit. pág. 279.

La forma culposa se sancionaría sólo como falta administrativa, pues el tipo implica el dolo determinado de no entregar o impedir la entrega, por lo que el olvido u otra forma imprudente no harían penal esta conducta".<sup>244</sup>

#### Fracción VI.

Este delito se comete a través de una acción, ya que sus actos se exteriorizan. Las conductas son las siguientes: a) ejercer presión y, b) inducir a votar por un partido político determinado.

Es unisubsistente o plurisubsistente; instantáneo, aunque podría aparecer como continuado, es material o de resultado y de daño o lesión.

El bien jurídicamente tutelado, en este delito, es la democracia.

En cuanto al tipo, es básico, no es especial, "es autónomo y anormal, por contener elementos normativos y subjetivos del injusto (dolo típico).

En cuanto a las referencias temporal y espacial, tenemos que aún cuando no hace mención, se comete durante el día de la jornada y, en cuanto al lugar, debe realizarse necesariamente "dentro de la casilla" o en el lugar donde se encuentren formados los votantes". Además de que el sujeto activo al momento de cometer el delito, debe estar en ejercicio de sus funciones.

Se puede cometer por cualquier medio idóneo y viable.

En cuanto al sujeto pasivo, ya lo hemos dicho, es el Estado.

---

(244) *Ibidem*, pág. 280.

Es una conducta que se comete de manera dolosa.

**Fracción VII.**

Esta fracción establece un delito en el que la conducta del delincuente se puede manifestar de las siguientes maneras:

- a) instalando.
- b) abriendo y;
- c) cerrando.

Por lo tanto es un delito de acción.

Es de los que se cometen por dolo, es decir, que el sujeto activo está consciente de que con su conducta daña al sufragio.

Es un delito formal, ya que no se requiere de algún resultado, se consume con la simple conducta.

En cuanto al tipo, es de naturaleza compleja, ya que se refiere a más de un bien jurídicamente tutelado (la adecuada organización de la jornada electoral y la limpieza de los comicios).<sup>246</sup>

Es un tipo básico, fundamental, autónomo.

El sujeto pasivo, es el Estado.

---

(245) *Ibidem*.

En cuanto a la participación, es monosubjetivo, aunque puede admitir co-participación.

En cuanto a las referencias de tiempo y lugar, el tipo no hace referencia alguna; pero debe interpretarse que se da durante la jornada electoral; en cuanto al lugar, éste debe ser "en lugar distinto a donde oficialmente debe instalarse, abrirse o cerrarse la casilla, pues de otra suerte estaríamos ante una manifestación imposible del delito".<sup>246</sup>

En cuanto a los medios de comisión, puede ser a través de cualquiera, siempre y cuando sea idóneo y viable, en virtud de que la ley (tipo penal), no establece ninguno.

#### Fracción VIII.

Es un delito de acción, ya que el tipo establece la conducta "expulsar".

En cuanto a la conducta, es cometido con dolo.

En cuanto al resultado, es un delito material, ya que se necesita la producción de un resultado para integrar el tipo.

Por el daño que causa es de lesión, ya que se expulsa a un representante de un partido político, lesionando con ello la realización del sufragio, como expresión de la democracia.

Es un delito instantáneo, ya que la acción se perfecciona en un sólo momento, con efectos permanentes, en virtud de que la acción se puede prolongar voluntariamente en el tiempo.

---

(246) Ídem. pág 284.

Es un delito monosubjetivo, sólo admite la participación de una persona.

Es un tipo básico o fundamental, no necesita de otro para subsistir.

En cuanto al sujeto pasivo, el maestro René González, dice que es "el partido político, cuyo representante fue injustamente expulsado".<sup>247</sup> Nosotros, (ya lo hemos manifestado anteriormente) consideramos, que con estas conductas, en realidad a quien se ataca, es al Estado democráticamente organizado.

En cuanto a las referencias de tiempo, el tipo no lo establece, pero debe considerarse que es durante la jornada electoral, en cuanto al lugar, es la casilla electoral.

Los medios de comisión pueden ser cualquiera.

#### COMENTARIO.

Cuando analizamos las razones del porqué se habían codificado los delitos electorales (Capítulo IV, punto 3), establecimos que existían dos corrientes antagónicas al respecto; cada una de las cuales expresaba su punto de vista a través de los autores que simpatizaban con ellas. Entre las razones expuestas, rescatamos una que a nuestro parecer encuadra perfectamente en el comentario que haremos a este artículo (405), y sus respectivas fracciones.

Este argumento establece a grandes rasgos que los delitos especiales, en ocasiones duplican algunos tipos ya establecidos en el Código Penal, contradiciéndose en ocasiones unos con otros.

---

(247) Idem. pág. 286.

En este caso, la fracción I duplica lo establecido en el artículo 244 de donde la fracción I está describiendo una falsificación de documentos. Realmente no era necesaria la tipificación de ésta conducta, puesto que el artículo 244 en su título establece: "FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS EN GENERAL", es decir, que aún los documentos electorales encuadran bajo este título, y además establece otras acciones constitutivas de delitos como por ejemplo: destruir, puede ser constitutivo del delito de daño en propiedad ajena, previsto en el artículo 399 del mismo Código Penal del Distrito Federal.

La fracción III, establece una conducta igual a la establecida en la fracción IV del artículo 403 del Código Penal, sólo que, como afirma el Dr. Carrancá, en la fracción III del artículo que se comenta, "se refiere a obstruir el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, y la fracción IV del artículo 403, sólo alude a obstaculizar..., pero sin decir nada de una causa justificada".<sup>248</sup>

Es pues una contradicción, ya que en el caso de la fracción IV (artículo 403) con justificación o sin justificación se castiga al delincuente electoral, basta con que realice la conducta establecida en el tipo para que se haga acreedor de una pena, y en la fracción III, se establece una causa de justificación, abriendo por lo tanto, la posibilidad de que al sujeto activo no se le aplique pena alguna, causa injusta a nuestra manera de ver, ya que ambos tipos se refieren a una misma conducta.

Creemos que también en la fracción IV debió haberse establecido esta causa de justificación.

El legislador a nuestro parecer hizo esta separación de fracciones, tipificando conductas atendiendo al sujeto activo, ya que en ambos casos como se puede observar, se trata de personas distintas; en la fracción IV, se trata de un elector; y en la fracción III del artículo 405, se refiere a un funcionario electoral.

---

(248) Carrancá y Rivas, Raúl. Ob. Cit. pág 934.

En ambos casos, creemos existen causas que justificarían en un momento dado la obstaculización, obstrucción o interferencia en el desarrollo normal de las votaciones.

El Dr. Raúl Carrancá, dice que la duplicidad va más lejos, ya que obstaculizar o interferir el desarrollo normal de las votaciones puede ser constitutivo de lesiones, robo o daño en propiedad ajena. O sea que existen tipos que resuelven el problema en el momento dado.

La fracción IV establece: "Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas electorales".

La fracción I establece: "Altere en cualquier forma sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores".

Y la fracción III del artículo 408 del Código Penal señala:

Fracción III.- "Sustraiga, destruya, altere o haga un uso indebido de documentos oficiales de índole electoral;

Como podemos ver, existe una gran descripción de actos que se repiten constantemente y que constituyen delito, haciendo muy casuística la tipificación.

Vemos que en los casos señalados se trata de documentos electorales oficiales y por lo tanto, no es necesario a nuestro juicio hacer referencia específicamente a unos documentos en particular, bastaba con que se mencionara en forma general "documentos electorales oficiales", expresión que abarca todo tipo de documentos electorales.

La fracción IV, establece lo que conocemos como fraude electoral, el cual consiste en alterar los resultados finales del escrutinio.

Este delito dada la complicada ingeniería electoral y los rudimentarios métodos para contar los votos, se hace muy difícil de comprobar.

Principal delito contra el que se debe luchar, y en el que creemos debería centrarse más la atención, en virtud de que al final del proceso, es el resultado lo que cuenta, son los resultados los que dirán la última palabra para decidir quien es el vencedor.

Delito que se planea muchas de las veces en las altas esferas del poder, en los oscuros e impenetrables muros de las autoridades, y de algunos partidos que ayudan a realizarlo.

Son pues, ellos los actores intelectuales que a través de sus subordinados lo cometen, quedando impunes y en el anonimato en la mayoría de los casos.

El delito más peligroso y detestable desde nuestro punto de vista y, contra el que se debe luchar, cuidando con mucha pulcritud el desarrollo del conteo de los votos y sobre todo que se realice con transparencia y credibilidad; aplicando todo el peso de la ley contra quien lo cometa sin importar de quien se trate.

d) Los funcionarios partidistas.

Artículo 406.

Artículo 406.- Se impondrán de cincuenta a cien días multa o prisión de tres meses a seis años,

o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario partidista que:

I.- Ejercer presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;

II.- Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;

III.- Substraiga, destruya, altere o haga un uso indebido de documentos oficiales de índole electoral;

IV.- Obstaculice el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, o ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales;

V.- Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y cómputo; o

VI.- Impida con violencia la instalación, apertura o cierre fuera de los tiempos previstos por la ley en la materia.

Corresponde ahora, analizar este artículo 406.

Este artículo está compuesto por seis fracciones en las que se encuentran tipificados seis delitos cometidos por funcionarios partidistas; de alguna manera ya sabemos quienes son, ya que lo establecimos cuando analizamos el artículo 401 fracción II de éste Código, pero sin embargo, para recordar diremos que a los funcionarios partidistas el Código los divide en tres especies, así tenemos

que:

<b>SON</b>	1.- Los dirigentes de los partidos políticos nacionales.
<b>FUNCIONARIOS</b>	2.- Los candidatos de los partidos políticos nacionales.
<b>PARTIDISTAS:</b>	3.- Los ciudadanos a quienes durante los procesos electorales, el partido político al que pertenecen, les otorga ese carácter.

En este artículo, sólo centraremos nuestro análisis en una sola fracción, la cual es la fracción V, ya que una vez más el legislador hizo una duplicación de tipos ya codificados en los que la única diferencia se localiza en algunos casos en el sujeto activo.

Ejemplo de ello es la fracción I, que establece:

"Ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados".

Esta fracción es parecida a la fracción VI del artículo 405, la cual establece:

"En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados"

Como podemos ver, la diferencia entre estos dos tipos penales radica en la cualidad de la persona que comete el delito. Así, tenemos que en el primer caso (artículo 406), el sujeto activo es un funcionario partidista, mientras que en el segundo caso, se trata de un funcionario electoral, en lo demás es lo mismo.

La presión ejercida sobre los electores, puede ser por medio de amenazas, por lo cual, es aplicable éste tipo cuando se cometa esta conducta, la cual se encuentra tipificada en el artículo 282 fracción II del Código Penal.

Cabe hacer mención, que son las amenazas la conducta más usada para lograr que alguien vote a favor de un candidato determinado o un partido político.

Con lo que respecta a la fracción II de éste artículo (406 del C.P.), establezco:

II.- Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral.

Lo establecido en ésta fracción, es prácticamente lo mismo que establece la fracción III del artículo 403, el cual establece lo siguiente:

III.- "Haga proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar donde se encuentren formados los votantes; o".

Como se puede observar y, haciendo un cotejo de ambos tipos penales, a la conclusión a la que se llega es que la única diferencia existente entre ambos, radica en que la fracción III del artículo 403, en su última parte establece la posibilidad de que ésta conducta se realice: "en el lugar donde se encuentren formados los votantes".

La otra diferencia, es en cuanto al sujeto activo, ya que en el artículo 406, la conducta la realiza un funcionario partidista, y en el artículo 403, la conducta la realiza un elector.

Por último, otra diferencia la encontramos en la pena que recibe el sujeto activo, ya que

depende de si se trata de un funcionario partidista o de un elector.

Con lo que respecta a la fracción III del artículo en comento, establece lo siguiente: "...al funcionario partidista que:

Artículo 406 frac. III.- Substraiga, destruya, altere o haga un uso indebido de documentos oficiales de índole electoral".

Esta fracción, describe conductas iguales a las establecidas en la fracción I del artículo 405, que establece lo siguiente:

Artículo 405.- "...al funcionario electoral que:

Fracción I.- Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores."

Como se puede observar, la fracción III del artículo 406, establece cuatro conductas delictivas que son las siguientes:

1) Sustraer; 2) Destruir; 3) Alterar y; 4) Hacer uso indebido de documentos oficiales de índole electoral.

La fracción I del artículo 405, hace referencia a tres conductas iguales a las de la fracción III del artículo 406, las cuales son las siguientes:

1) Alterar (en cualquier forma), 2) Destruir y, 3) Hacer un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores.

En el último párrafo de ambos tipos penales, se hace alusión a hacer un uso indebido de documentos relacionados con las elecciones, sólo que ambos tipos los denominan de diferente manera, y así el artículo 405 fracción I, los denomina: "...documentos relativos al Registro Federal de Electores".

La fracción III del artículo 406, los denomina más genéricamente estableciendo: "...documentos oficiales de índole electoral".

Consideramos que los documentos relativos al R.F.E., también entran dentro de la clasificación de los documentos oficiales de índole electoral, por lo que a nuestro parecer no era necesario hacer esta distinción.

Como se puede observar, las conductas descritas en ambos tipos penales se duplican, además de que pueden encuadrar en otros tipos penales del Código Penal, Por ejemplo:

Sustraer documentos oficiales, puede dar lugar al delito de robo.

Destruir documentos oficiales, puede dar lugar al delito de robo (art. 399 del C.P.)

Alterar documentos, puede ser una acción constitutiva del delito de falsificación de documentos.

Así pues, una vez más el legislador duplicó tipos penales en el Código Penal.

Pasemos ahora a la fracción IV de éste artículo (406), esta fracción establece lo siguiente:

Artículo 406.- ...al funcionario partidista que:

Frac. IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación, sin mediar causa justificada, o ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales;"

Este tipo establece dos conductas, la primera de ellas consiste en: Obstaculizar todo el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada; y la segunda conducta consiste en: Ejercer violencia física o moral sobre los funcionarios electores.

La primera conducta, la volvemos a encontrar en el artículo 405 fracción III, la cual establece:

"...al funcionario electoral que:

Fracción III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;"

A su vez, la fracción IV del artículo 403 del C.P. establece:

"...a quien:

Fracción IV. Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones o del escrutinio".

Como se puede observar, existen tres tipos que se refieren a la misma conducta, en un mismo capítulo y en un mismo Código; la diferencia radica en el sujeto activo, ya que en la fracción IV del artículo 406, se refiere al funcionario partidista, la fracción III, del artículo 405, se refiere a un funcionario electoral y, por último, la fracción IV del artículo 403 se refiere a cualquier persona imputable.

Creemos que con los tres se pueda implementar un sólo tipo, general para todos los sujetos activos. El legislador una vez más, realiza una exhaustiva descripción de conductas haciendo muy difícil de aplicar el tipo penal, ya que por ejemplo las conductas establecidas en los artículos 406 y 405, fracciones IV y III respectivamente, encuadrarían perfectamente en la fracción IV del artículo 403, ya que este tipo, no establece quien deba ser el sujeto activo, es decir, que puede ser cualquier persona imputable quien cometa el delito.

Sólo se le agregaría el párrafo donde se establece una causa justificada, ya que como dice el Dr. Carrancá: "Esta es una grave contradicción. El hecho es que puede haber razones o causas justificadas para incurrir en tales conductas".<sup>249</sup>

Este comentario lo hace el maestro Carrancá, en virtud de que la fracción IV del artículo 403 no establece nada acerca de "una causa justificada" y en los otros tipos sí se establece la posibilidad de una causa justificada.

Con lo que respecta a la fracción IV, de éste artículo (406), sólo diremos que: "Equivale conductualmente a la descripción de la fracción VII del artículo 405".

Esta fracción establece lo siguiente:

Artículo 406.- "...al funcionario partidista que:

Fracción VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre fuera de los tiempos previstos por la ley en la materia"

---

(249) Carrancá y Rivas, Raúl. Ob. Cit. pág. 934

Analicemos a continuación la fracción V de este artículo (406), que establece lo siguiente:

**Artículo 406.- "...al funcionario partidista que:**

**Fracción V. Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y computo, o"**

Estamos en presencia de un delito de acción (PROPALARI), puede ser unisubsistente o plurisubsistente.

Es doloso en virtud de que la voluntad del sujeto activo es consciente a la realización del hecho típico y antijurídico.

Es unisubjetivo, ya que sólo puede ser cometido por un funcionario partidista.

En cuanto al resultado, es formal, ya que se perfecciona con la propalación de noticias falsas.

Por el daño que causa, es de peligro para las elecciones.

Por su duración es un delito instantáneo, ya que la acción que lo consuma se perfecciona en un sólo momento.

En cuanto al tipo, es básico, casuísticamente formado.

El sujeto activo es calificado, ya que debe ser un funcionario partidista.

El sujeto pasivo, es el Estado como responsable de la organización de las elecciones.

Los medios de comisión pueden ser cualquiera, siempre y cuando sean idóneos para propalar la noticia.

En cuanto a las referencias temporales, el ilícito se comete durante las elecciones o en el momento posterior a ellas (respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y computo).

No menciona referencias espaciales, por lo que consideramos se puede cometer en cualquier lugar.

El maestro González de la Vega<sup>240</sup>, menciona que los elementos normativos del tipo que requieren especial valoración cultural y jurídica son los siguientes:

a) Noticias falsas. El actor debe difundir avisos o información sobre los objetos materiales del delito, sin sustento, o de manera mentirosa o engañosa. Si la noticia vertida fuese cierta con sustento, habría atipicidad por falta de éste elemento normativo.

#### COMENTARIO.

Una de las características fundamentales de toda elección es sin duda su transparencia; todo lo relacionado con ella es de orden público, y debe ser dado a conocer de inmediato.

Para empezar diremos que no es correcto usar el verbo propalar.

---

(250) Ob. Cit. pág. 291.

Propalar significa divulgar una cosa oculta. ¿Es a caso la jornada electoral y sus resultados algo secreto? Nada más falso que eso, son a nuestra forma de ver, lo principal que se debe poner a los ojos de todo el mundo.

Hasta cinco años de prisión para quien siendo funcionario partidista, diga que es fraudulento el resultado electoral consignado en una acta, sin fundamento, es decir, que lo diga por decirlo para perjudicar a terceros interesados en el resultado electoral.

Establece el tipo penal, que la pena será aplicada a funcionarios partidistas, el artículo 401 del Código define como funcionarios partidistas a los dirigentes de los partidos políticos nacionales; a sus candidatos, a los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos electorales federales los propios partidos otorgan representación para actuar en la jornada electoral ante los órganos electorales.

Son pues, muchas las personas las que se deben de cuidar con andar propalando noticias falsas en torno a las elecciones sin fundamentarlas en pruebas concretas.

¿Qué debemos entender por doloso? DOLO, según lo dice la doctrina penal, es la voluntad intencional de realizar el acto ilícito. Así pues, el delito es doloso cuando se dirige la voluntad consciente a la realización del hecho típico.

Ciertamente, son los representantes partidistas los que se encuentran en las casillas quienes en principio tienen directo conocimiento de los resultados electorales, y son ellos quienes en tal virtud pueden propalar comentarios y noticias sobre la jornada y sus resultados de manera dolosa.

Sin embargo, creemos que además de éstos representantes partidistas, existen otras personas que también tienen conocimiento directo de los resultados y la jornada electoral; como son los

Presidentes de casilla, sin que se les aplique pena alguna por propalar noticias falsas.

Por otro lado, creemos que al establecer el tipo penal que todos los funcionarios partidistas son susceptibles de cometer este ilícito de manera dolosa, no se apega a la realidad y puede dar lugar a venganzas de tipo político.

Supongamos que a un dirigente de un partido político a nivel nacional que se encuentra en el D.F., se le comunica que en un Estado del norte del país (en donde su partido contiende por una gobernatura), se está cometiendo un fraude o que se está en ventaja en relación con los demás partidos, y éste lo comenta con otros o a la prensa; pero resulta que al final no gana su partido. Esta conducta, ¿la podemos calificar como delito? A él le dijeron, él no conocía de cerca los resultados, ni siquiera puede ver las actas porque está a cientos de kilómetros del lugar.

Por otro lado, ¿Quién califica el dolo? Definitivamente, podemos afirmar que queda al criterio del juzgador determinar si en realidad lo hubo o no, por lo que es muy difícil de probar.

Esta conducta tipificada en la fracción V, generalmente se da de manera dolosa, en virtud de que el funcionario partidista, que la realiza, generalmente actúa con conocimiento de lo que sucede en la jornada electoral, y por lo tanto su acción va encaminada a causar algún daño, o que sus declaraciones produzcan un efecto negativo ante las personas que siguen el proceso electoral.

El tipo penal que comentamos, no hace alusión en cuanto a los medios para cometer el delito, por lo que propalar la noticia falsa, se puede hacer por cualquier medio idóneo para ello, en este caso en concreto, se podrían utilizar los medios impresos, y siendo tal la importancia de éstos, la reprochabilidad de la conducta es mayor.

Por lo tanto, la noticia falsa que se propale de manera dolosa, debe ir encaminada a producir algún efecto negativo en algún sector de la población o en alguna persona en particular, por lo que si la noticia falsa que se propale no tiene tal efecto, igualmente se sancionaría.

Este tipo, deja fuera de sanciones a los funcionarios electorales y, a muchas otras personas que pueden cometer esta conducta. A los funcionarios electorales sólo en el ejercicio de sus funciones se les puede prohibir la manifestación de ideas o de noticias en relación de los comicios, debido al cargo que ocupan, y la gravedad de las consecuencias que produciría su conducta.

Este tipo penal, este delito, puede ser interpretado en el sentido de que se está coartando la libertad de expresión del que se inconforme con el resultado electoral. Sin embargo, la prohibición de manifestarse libremente, sólo está dirigida a los funcionarios partidistas, siempre y cuando lo hagan de manera dolosa y sea falsa dicha noticia. Y está dirigida a dichos funcionarios, en virtud de la importancia del cargo que ocupan y la influencia que en un momento dado pudieran tener en quien recae el mensaje.

Por otro lado, es difícil de comprobar un fraude electoral, muchas veces se dice que se ha cometido un fraude, que el proceso no se apegó a lo que establece la ley, y sin embargo no se puede probar, por lo que la estancia de este tipo penal puede dar lugar a injusticias, ante quienes siendo funcionarios partidistas manifiesten tener conocimiento de algún hecho respecto de la jornada electoral o de sus resultados, y no lo prueba. Ahora bien, tampoco establece un límite de tiempo en que esta conducta puede ser cometida, por lo que deducimos que sólo puede ser cometida después de que han pasado la jornada electoral.

el Los servidores públicos.

**Artículo 407.**

**Artículo 407.-** Se impondrá de setenta a doscientos días multa o prisión de tres meses a seis años, o ambas sanciones a juicio del juez al servidor público que:

I.- Abusando de sus funciones obligue a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;

II.- Condicione la prestación de un servicio público a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato;

III.- Destine fondos o bienes que tengan a su disposición en virtud de su cargo 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 presten servicios a un partido político o candidato.

**Fracción I.**

En cuanto a la conducta, es un delito de acción, ya que consiste en "obligar".

El verbo "obligar", implica la acción de compeler, de mover o impulsar a hacer o cumplir una cosa; su tono es imperativo, por lo que no cabría la forma suplicante, ni tampoco la sugerente.

Puede ser unisubsistente o plurisubsistente.

Es un delito instantáneo, ya que la acción se perfecciona en un sólo momento.

Este delito se comete con dolo, no cabe la culpa.

Es un delito formal o de mera conducta.

Es un tipo básico o fundamental, no necesita de otro para subsistir.

El tipo es de índole monosubjetiva, aunque puede admitir la coparticipación.

El sujeto activo, es un servidor público, por lo tanto es una persona con determinadas características.

El sujeto pasivo, es el Estado. Aquí es pertinente hacer una breve explicación. A primera vista, se podría afirmar que el sujeto pasivo, sería un subordinado que esté bajo las ordenes de un servidor público de mayor jerarquía, pero si lo analizamos de una manera más profunda, podemos observar que el servidor público subordinado, o la persona que esté bajo sus ordenes, es sólo un instrumento para dañar el proceso electoral, y por lo tanto la democracia, por medio de él se viola la voluntad popular, siendo el Estado el perjudicado al verse vulnerada su capacidad de hacer respetar el voto secreto y libre.

Todos los delitos cometidos por los servidores públicos, tienen como sujeto pasivo al Estado.

No hay referencias típicas temporales ni espaciales, por lo que la conducta puede cometerse en cualquier momento y en cualquier lugar.

El medio de comisión de este delito puede ser cualquiera, siempre que sea idóneo para obligar a un subordinado.

En éste tipo se establecen elementos subjetivos que precisan una valoración especial por parte del juzgador. Así tenemos: "Obligare a emitir" en determinado sentido el voto, ya sea en favor de un candidato o de un partido político, es decir, que se necesita que exista un determinado sentido en la conducta del sujeto activo, no es suficiente con el sólo obligar. El juzgador, también tendrá que valorar los términos: abuso y subordinado.

"Abusar", significa extralimitarse de las funciones que la ley o el reglamento interno, establece a cada servidor público; y, "subordinado" significa a alguien que esta bajo las ordenes de un servidor público superior.

#### **Fracción II.**

**Este es un delito de acción.**

Es un delito de resultado material, ya que para que se integre se requiere la producción de un resultado objetivo.

Es un tipo de lesión, ya que causa un daño directo al bien jurídicamente tutelado.

Es un delito instantáneo, ya que se consume en el momento de realizarse la conducta.

Es un tipo básico o fundamental.

Es un delito que sólo se puede cometer de manera dolosa, ya que se dirige la voluntad consciente a la realización del hecho típico y antijurídico.

El sujeto activo es calificado, al exigirse que sea un servidor público encargado de la prestación de un servicio público.

El sujeto pasivo, es el Estado.

El bien jurídicamente tutelado es la democracia.

#### **Fracción III.**

Estamos en presencia de un delito de acción: "Destinar" o "proporcionar".

Puede ser unisubsistente o plurisubsistente.

La conducta delictiva va orientada a destinar fondos o bienes públicos en apoyo a un candidato o partido político; a proporcionar ese apoyo a través de subordinados, por lo que es una conducta dolosa.

Es un delito instantáneo.

En cuanto al resultado es un delito material y en cuanto al daño que causa es de lesión.

Es un tipo básico, autónomo que no necesita de otro para tener vida propia.

Se trata de un tipo casuísticamente formado, por su detallada descripción.

El sujeto activo es calificado, se trata de un servidor público.

En cuanto a la participación del sujeto activo, es monosubjetivo, aunque puede admitir la coparticipación.

El sujeto pasivo es el Estado.

El tipo penal, no hace referencias temporales ni espaciales.

Los medios para cometerlo pueden ser a través de fondos, bienes o subordinados, de origen público.

#### COMENTARIO.

Este artículo describe tres conductas antijurídicas, que pueden ser cometidas solamente por servidores públicos.

La Constitución General de la República, en su título cuarto denominado "De la responsabilidad de los servidores públicos", nos define lo que debemos entender por servidores públicos. En este sentido establece:

"Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por

los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

Incluye también al Presidente de la República, quien sólo pueda ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común únicamente durante el tiempo de su encargo (párrafo segundo del artículo 108 Constitucional).

El artículo 108 constitucional, en su párrafo tercero señala: “Los gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia locales, serán responsables por violaciones a ésta Constitución y a las leyes Federales; así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”.

En general, debemos considerar como servidores públicos a “Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o estatal”.

El Código Penal del D.F. en su título Décimo denominado: “Delitos cometidos por servidores públicos”, en su artículo 212, establece una definición a nuestro juicio más completa de lo que se debe entender por servidor público, estableciendo: “Es servidor público toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en el Distrito Federal, Organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.

Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en éste título, en materia federal”.

Por otra parte, la ley reglamentaria del título cuarto de la Constitución de la república, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 2o establece:

**Artículo 2.-** "Son sujetos de ésta ley, los servidores Públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

Bajo esta perspectiva, los servidores públicos que caigan en alguna responsabilidad en virtud de un acto ilícito de los señalados en la Constitución o en el Código Penal, serán juzgados con fundamento en la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por las autoridades competentes. Cabe hacer mención que éstos delitos son competencia del Fuero Federal.

Pero el procedimiento para juzgar a los servidores públicos no es el mismo para todos, es decir, no hay un procedimiento único para todos; la forma en que será tratado cada uno dependerá del cargo que desempeñe en la administración pública.

Para proceder contra algunos servidores públicos, se necesita desaforarlos, es decir, quitarles la inmunidad, la protección constitucional, el fuero de que gozan y que los hace impunes ante la ley; para después poder proceder penalmente en su contra.

Con fundamento en el artículo 109 Constitucional, se impondrán previa declaratoria de procedencia las sanciones indicadas en el artículo 110 Constitucional, a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que se consideren ilícitas.

El artículo 110 de la Constitución de la república en su primer y segundo párrafos, nos señala

cuales servidores públicos son sujetos a la declaratoria de procedencia.

En el caso de los delitos electorales, los servidores públicos que los pueden cometer son de ambos niveles, de los que tienen fuero y de los que no lo tienen.

Por otra parte, estos delitos tipificados en este artículo, son imputables sólo a los servidores públicos; pero consideramos que no sólo los servidores públicos pueden cometerlos. No hay que olvidar que también los patrones de las empresas tienen a personas bajo su mando, y que en un momento dado podrían obligar a sus subordinados a emitir su voto en favor de algún partido o candidato, o cometer alguna conducta ilícita igual a las señaladas en éste artículo.

Con la tipificación de estas conductas, se trata de hacer que los servidores públicos encargados de llevar a cabo el proceso de las elecciones, y de aquellos que de alguna manera influyen en decisiones con respecto a las mismas, se conduzcan con honradez y cumplan su función conforme a la ley.

Una de las características que debe imperar en los órganos de gobierno y sobre todo en los encargados de dirigir las elecciones, es la imparcialidad, legalidad y transparencia.

Llama la atención la fracción III de éste artículo, la cual señala:

Artículo 407.-

I.-...

II.-...

III: Destine fondos o bienes que tengan a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder

por el delito de peculado o..."

Esta conducta, encuadra en el delito de peculado (artículo 233 frac II del C.P.), se trata de "un peculado electoral" como señala el Dr. Carrancá , por lo que una vez más el legislador duplica tipos penales.

Lo absurdo de este tipo, es que permite sancionar dos veces a una persona por un mismo delito, es decir, se le aplica la pena por el delito señalado en la fracción III éste artículo (407), más la pena señalada por el delito de peculado. Parafraseando al Dr. Carrancá "lo que es tanto como si dijera: Se incurre en peculado sin perjuicio de que también se pueda incurrir en peculado. ¡El coímo!<sup>251</sup>

En tal caso debería considerarse como una agravante del peculado.

f) Los diputados o Senadores electos.

Artículo 408.

Artículo 408.- Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución.

Estamos en presencia de un delito de comisión por omisión, en virtud de que hay una doble violación de deberes: de obrar y de abstenerse. Por ello se infringen dos normas: una preceptiva y otra prohibitiva.

---

(251) Carrancá y Rivas, Raúl. Código Penal Comentado Edit: PORRUA. México 1991. pág.936.

El deber de obrar consiste en presentarse a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución; y una prohibitiva, "no presentarse a ejercer el cargo" artículo 408 del Código Penal.

Es un delito instantáneo, que se agota en el momento en que culmina el plazo de 30 días.

Es un delito de resultado material, ya que daña el mandato popular y, no permite la integración de la Cámara correspondiente.

Es un tipo básico o fundamental y no especial o complementado; es autónomo y anormal.

Este tipo no establece que la conducta se cometa con dolo específico, por lo tanto admite la forma culposa, que puede ser a través del olvido.

El sujeto activo es calificado, se trata en éste caso de Diputados o Senadores electos.

El sujeto pasivo, es el Estado.

El tipo no hace referencia en cuanto a los medios de comisión, sólo establece una conducta omisiva.

En cuanto a las referencias temporales y espaciales, sí existe referencia en cuanto al tiempo, ya que se hace mención al plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución General de la República (30 días).

## COMENTARIO:

Este tipo, establece como delito el hecho de que los diputados o senadores electos no se presenten a cumplir con su cargo, en sus respectivas Cámaras dentro del plazo de 30 días. Este plazo corre a partir de la fecha en que las Cámaras deban reunirse para celebrar su primera sesión, y no debe entenderse, que comienza a computarse el plazo a partir de que se declaró electo al diputado o senador.

Para empezar diremos que este tipo no establece pena pecuniaria ni corporal; sólo establece "la suspensión de los Derechos políticos hasta por seis años".

Es el único tipo que establece como pena única la suspensión de Derechos Políticos, en todo el título vigésimocuarto del Código Penal.

El artículo 402 del Código Penal establece: "Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la suspensión de Derechos Políticos de uno a cinco años".

Nosotros interpretamos éste artículo, en el sentido de que a todos los delitos comprendidos en el título vigésimocuarto, sólo se les puede aplicar como pena la suspensión de Derechos Políticos de uno a cinco años, es decir, podrá imponer penas que vayan de uno a dos años, de tres a cuatro años, etc, pero no rebasar el límite que el mismo Código estableció que es de cinco años.

En éste caso, existe una contradicción al establecerse en éste tipo seis años de suspensión de Derechos Políticos.

Por otra parte, el tipo establece como sujetos activos a los diputados y senadores, los cuales son electos popularmente a través del voto, pero existen otros servidores públicos que realizan la misma función y también son electos a través del voto, que son los Asambleístas del Distrito Federal, ¿Qué pasa con ellos? ¿A caso el hecho de que no se presenten a cumplir con su trabajo los excluye de alguna sanción de tipo penal? ¿Por qué razón ellos no están comprendidos dentro de este tipo penal?

A nuestra manera de ver, también debieron ser incluidos en este tipo penal, puesto que cumplen con funciones idénticas; ellos también son electos a través del voto y son representantes de quienes los eligieron, su no presencia en el recinto donde desempeñan sus funciones, daña al igual que los senadores y diputados el funcionamiento del cargo que se les confirió.

La conducta que en un momento dado pudieran realizar los asambleístas, es la misma que realizarían los diputados y senadores, la intención es la misma.

Su no inclusión hace pensar que o, se les olvidó ponerlos, o realmente esta conducta no es delito.

A éste respecto, el Dr. Carrancá y Rivas establece: "No se justifica la tipificación de la hipótesis de conducta en el artículo, puesto que la Constitución ya lo dice"<sup>261</sup>; y en efecto, la Constitución señala que por el sólo hecho de faltar, se entenderá que no aceptan su cargo, llamándose entonces a los suplentes.

Por lo tanto, consideramos que esta clase de tipos penales, sólo responde a un legalismo engañoso y que no cumple realmente con los intereses primordiales de la democracia. Es también

---

(252) Carrancá y Rivas, Raúl. Ob. Cit. pág 937.

ejemplo del casuismo con que se redactaron estos tipos penales.

**g) Registradores o registrarios del Registro Nacional de Ciudadanos.**

**Artículos 409 y 410.**

**Artículo 409.-** Se impondrán de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, a quien:

**I.-** Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía; y

**II.-** Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia expida el Registro Nacional de Ciudadanos.

**Fracción I.**

Este es un delito de acción, ya que la conducta consiste en la entrega de documentación o información falsa, sin embargo, puede admitir la omisión si el sujeto activo oculta algo que deba proporcionar.

Es un delito de resultado formal, ya que el tipo penal se agota con la acción misma, no siendo necesario para su integración que se produzca un resultado externo.

Es un delito que se comete de manera dolosa.

Puede ser unisubsistente o plurisubsistente.

El bien jurídicamente tutelado es la democracia.

Es un tipo fundamental, autónomo.

El sujeto activo es común e indiferente cualquier persona mayor de 18 años, que sea imputable.

Puede haber la posibilidad de que se cometa por un servidor público que tenga a su cargo el Registro Nacional de Ciudadanos, lo cual agravaría la pena en una cuarta parte (artículo 410 del C.P.).

El sujeto pasivo es el Estado.

El objeto material típico son los documentos o información que se proporcionen .

#### **Fracción II.**

Esta fracción, establece un delito de acción, es unisubsistente o plurisubsistente.

Es de resultado material, ya que se requiere de un resultado objetivo (destruir, alterar, etc.)

Es un delito de daño.

El sujeto activo es común o indiferente pues no se exige ninguna cualidad, debe ser una persona imputable.

El tipo no hace mención de referencias temporales o espaciales ni a los medios de comisión.

El delito puede ser de forma culposa o dolosa.

Es un tipo autónomo.

La penalidad en éste delito puede ser aumentada de acuerdo con el artículo 410.

#### COMENTARIO.

Estos delitos contemplados en estas dos fracciones del artículo 409, nuevamente hacen una duplicación de tipos ya establecidos en el Código Penal.

La conducta de la fracción I, encuadra perfectamente en el artículo 247 del Código Penal que establece:

**Artículo 247.-** Se impondrá de dos meses a dos años de prisión o de 60 a 270 días multa:

I.- "Al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas, faltare a la verdad;"

Así pues, la persona que proporcione información falsa, caerá en el delito de falsedad de declaración.

La fracción II de éste artículo que se comenta, establece cuatro conductas que se cometen sobre el documento que acredita la ciudadanía, estas conductas son las siguientes:

1.- Alterar en cualquier forma (modificando su esencia, sus datos, sus fechas o signos de autenticidad).

2.- Sustituir (cambiar por otra).

3.- Destruir (romper, quemar, etc).

4.- Usar indebidamente (se refiere a que se haga un uso distinto a el que fue creado; por ejemplo: Usarla quien no tenga derecho, en un acto que no corresponda o por quien no es el titular).

Como se puede observar, una vez más el legislador tipifica como delitos unas conductas que pueden encuadrar en otros tipos penales ya establecidos, el problema que se presenta en ésta duplicidad, es al aplicar la ley, ya que el juzgador tendrá que aplicar uno u otro tipo, haciendo una interpretación de la ley, con lo que se violaría el 3er párrafo del artículo 14 Constitucional.

El Dr. Carrancó, dice que existe una gran fórmula para saber si un tipo penal se duplica o no, y que consiste en preguntarnos si quedarían impunes los delincuentes, si no existiera esa conducta tipificada en el Código Penal.

Al contestar ésta pregunta, nos damos cuenta que no, que en efecto, sí existe un apoyo legal para castigar esas conductas, y encontramos que estas conductas, pueden ser constitutivas del delito de falsificación de documentos, daño en propiedad ajena, robo, etc.

A continuación analizaremos el artículo 410, el cual establece lo siguiente:

Artículo 410.- La pena a que se refiere el artículo anterior se podrá 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 conforme a la ley de la materia, o si fuere de nacionalidad extranjera.

#### COMENTARIO.

En éste artículo se establecen dos agravantes, cuyo efecto es la de modificar la pena prevista en el artículo 409. En este caso se trata de cualidades personales del sujeto activo, incrementando en una cuarta parte la pena, dependiendo del cargo público que desempeñe o de la nacionalidad.

En el primer caso se trata de personal del Registro Nacional de Ciudadanos, y en el segundo caso de extranjeros.

Estos dos artículos que comentamos, y las figuras delictivas contenidas, están supeditadas a la expedición de la ley o decreto que contenga las normas relativas al Registro Nacional de Ciudadanos y a la expedición de documentos que acrediten la ciudadanía.

Esta ley, no se encuentra en vigor, por lo tanto, estas dos figuras delictivas se encuentran bajo una "vacatio legis" de orden intemporal, hasta que no se de su publicación.

#### 3.- Consideraciones sobre el objeto jurídico de los delitos electorales.

Para concluir este trabajo, hacemos una pequeña referencia respecto a un punto que creemos

es menester tratar, me refiero al objeto jurídico de los delitos electorales.

El Objeto jurídico del delito, es "el bien o interés de la vida humana individual o social que el hecho incriminado lesiona o pone en peligro, para cuya protección interviene la ley penal, que castiga el hecho contrario a la norma".<sup>253</sup>

Para Castellanos Tena, el objeto jurídico, "es el bien protegido por la ley, y que el hecho o la omisión criminal lesionan"<sup>254</sup>

Cabe hacer mención que el objeto jurídico, también se le denomina Bien Jurídico, en él aparece el fin reconocido por el legislador en los diversos tipos penales, expresado en su forma más sintetizada.

Por lo expuesto, podemos afirmar que el objeto jurídico de la acción delictuosa de carácter electoral consiste en la lesión o en la puesta en peligro de los bienes o intereses de alto sentido democrático instituidos para su protección penal.

Así pues, la democracia como valor supremo de la sociedad, destaca dentro de lo normativo jurídico de nuestra organización política, se convierte en el centro de las otras significaciones iuspositivistas. Todo lo que atente contra ese valor es considerado como antijurídico.

La democracia al actualizarse a través del proceso electoral político, se ve dañada por un cúmulo de ataques antijurídicos, y es por ello que constituye el objeto de la ofensa ilícita, recipiente de las distintas formas de ataque delictual.

---

(253) Bustillos Salomón, Gerónimo. Ob. Cit. Pág 92.

(254) Castellanos Tena, Fernando. Ob. Cit. pág. 152.

Las formas atentatorias de la voluntad popular, generalmente se refieren a la coacción en el ejercicio del sufragio, a la corrupción en las prácticas electorales y al fraude electoral.

El Derecho Penal, interviene para prevenir las o reprimir las, poniendo de por medio la tutela y la protección de un bien jurídico.

Frente a la coacción sufrida por el elector al ejercer su voto, se halla la libertad sufragista como bien jurídico a proteger;

Frente a la corrupción está la honestidad de los actos electorales, como valor tutelado;

Frente al fraude electoral, se coloca como objeto de la tutela penal: la sinceridad del desarrollo y resultado de la función pública.

Esta especificación o particularización de los bienes u objetos jurídicos de los delitos electorales, se debe a la estructura de los tipos penales, los cuales enmarcan intereses vitales inseparables a la democracia; sin la protección de estos intereses sociales, la democracia no podría subsistir.

Son éstos, objetos específicos de la tutela penal electoral, por medio de la protección de éstos bienes, resultantes del interés social, se trata de mantener al Estado Democrático incólume.

La democracia como valor máximo de la sociedad, se ve garantizada con la protección de bienes jurídicos específicos.

La corrupción, la coacción y el fraude son los medios a través de los cuales se daña a la democracia.

La democracia, es pues, desde nuestro punto de vista, el bien Jurídicamente tutelado por el  
Derecho Penal; en este sentido, garantizar el sufragio constituye la base del régimen representativo  
demo-liberal.

=====

## CONCLUSIONES

Los delitos electorales son un tema que levanta polémica, es un tema apasionante e interesante, toda vez que su función es la de garantizar un sistema electoral en un Estado democrático, como elemento nuclear del mismo. La discrepancia de ideas sobre este tema, y su discusión razonada y civilizada, servirá para que se aporte más y de ésta manera sembrar la semilla que mañana dará frutos.

Los delitos electorales son conductas antijurídicas que se han venido manifestando en las mismas formas a través de los siglos pasando por diferentes estadios de organización política.

La evolución política de nuestro pueblo ha sido lenta, y sus inquietudes democráticas mínimas. La ciudadanía aún no ha tenido conciencia de la importancia del sufragio y acude a las urnas electorales, no por cumplir un deber fundamental de todo ciudadano, sino que al emitir su voto lo hace con fatalismo, convencido de que lo mismo da votar por A que por B, puesto que de todos modos el candidato del gobierno será elegido y su voluntad burlada.

El Derecho Electoral Mexicano, ha evolucionado conforme las necesidades político sociales se lo han demandado; pero siempre desde que apareció en el México independiente, ha tratado de poner un límite a las conductas ilícitas cometidas por delincuentes electorales, a través de artículos o de capítulos que las sancionaban.

La codificación de estas conductas en el Código Penal, trajo como consecuencia su desaparición de la ley electoral y, por lo tanto, que dejaron de ser Delitos Especiales, para pasar a formar parte de los delitos comunes.

El Derecho Electoral, ha tomado una importancia inusitada en la última década en nuestro país. El Derecho Penal, no podía estar al margen de éste. El estado como responsable de la organización de las elecciones, se auxilia del Derecho Penal, para proteger bienes jurídicos que son consubstanciales al sufragio base de la democracia.

Los delitos electorales los podemos definir como: Aquellas conductas, acciones e incluso omisiones consideradas como delitos atentatorios contra los principios que han de regir un sistema electoral en un Estado democrático, y que son conminadas con una pena.

Existen marcadas diferencias entre los delitos políticos y los delitos electorales, muchas veces se les llega a confundir, pero su distinción está en su objeto jurídico que protegen, por lo que los delitos electorales no son delitos políticos.

Los delitos electorales contenidos en el Código Penal del Distrito Federal, duplican algunos tipos ya establecidos en el mismo Código, llega inclusive a duplicar tipos que están establecidos en el mismo capítulo.

Si bien es cierto, que es loable el logro de haber tipificado los delitos electorales en el Código Penal, éstos tipos penales no están a nuestra manera de ver bien redactados, la nula sistemática mezclada con el excesivo casuismo, hacen contradictoria la voluntad finalista de los tipos penales.

Por otro lado, la antijuricidad material de algunos tipos penales se pone en duda, al querer sancionar conductas que en realidad no son constitutivas de un delito, sólo responden a un legalismo engañoso, desvirtuándose el objeto de su tutela.

Es indiscutible que los delitos electorales, tienen como fin especial proteger la democracia a

lo largo del proceso de las elecciones; no obstante, éste capítulo vigésimo cuarto, a pesar del loable esfuerzo del legislador, parece ser que se propone desnaturalizar esa medular y trascendente finalidad. El desordenado casuismo con que fueron redactados algunos tipos penales, no garantizan de manera plena la protección del buen desarrollo del proceso electoral.

Hemos de criticar, ante todo, el casuismo de la ley, porque es inefectivo para reprimir todas las formas delictuales atentatorias de los objetos específicos de la tutela penal.

A pesar de que el legislador intentó describir todas las formas posibles de cometer un daño al proceso electoral, no contemplo de manera mas amplia la corrupción, sobre todo de servidores publicos, que alcanza aspectos insospechados en la contienda electoral, ¿Por qué no se sancionó a quien compre o venda el voto?

Falta mucho para lograr una democracia plena, el respeto al Estado de Derecho, así como a sus instituciones, es la mejor garantía para llegar a tenerla. A finales del siglo XX, México se moderniza y se actualiza para estar a corde con los grandes cambios mundiales.

La tipificación de los delitos electorales son, apenas un pequeño paso, sin embargo no es suficiente, se necesita perfeccionarlos, adecuarlos a la realidad, para que de esta manera, poder garantizar plenamente el respeto a la voluntad popular.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. y López Betancourt Eduardo. DELITOS ESPECIALES. Edit: PORRUA. México 1989.
- 2.- Alfonso Arroyo de las Heras. EL DELITO. Edit: ARAZANDI. España 1985.
- 3.- Andrade Sánchez, Eduardo. TEORÍA DEL ESTADO. Edit: HARLA. México 1987.
- 4.- Andrade Sánchez, Eduardo. INTRODUCCIÓN A LA CIENCIA POLÍTICA. Edit: HARLA. México 1983.
- 5.- Bacigalupo, Enrique. MANUAL DE DERECHO PENAL. Parte General. Edit: TEMIS. Bogotá Colombia 1989.
- 6.- Berlín Valenzuela, Francisco. DERECHO ELECTORAL. Edit: PORRUA. México 1990.
- 7.- Berlín Valenzuela, Francisco. TEORÍA Y PRACTICA POLÍTICA ELECTORAL. Edit: PORRUA. México 1983.
- 8.- Bravo Véldez, Beatriz y Bravo Véldez, Agustín. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ROMANO. Edit: PAX: México 1989.
- 9.- Bustillos Salomón, Gerónimo. DELITOS ELECTORALES. U.N.A.M. 1954.
- 10.- Cerrancá y Rivas, Raúl. DERECHO PENAL MEXICANO. Parte General. Edit: PORRUA.

México 1980.

- 11.- Carrancá y Rivas, Raúl. CÓDIGO PENAL COMENTADO. Edit: PORRUA. México 1991.
- 12.- Castellanos Tena, Fernando. LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL. Edit: PORRUA. México 1991.
- 13.- Cue Canovas, Agustín. HISTORIA SOCIAL Y ECONÓMICA DE MÉXICO 1521-1854. Edit: TRILLAS. México 1971.
- 14.- Cuello Calón, Eugenio. DERECHO PENAL. TOMO I. Vol.1. Parte General.
- 15.- Del Palacio, Alejandro. TEORÍA FINAL DEL ESTADO. Edit: Miguel Angel Porrúa. México 1972.
- 16.- De P. Moreno, Antonio. CURSO DE DERECHO PENAL MEXICANO. Edit: PORRUA. México 1985.
- 17.- Duverger, Maurice. LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Edit: Fondo de Cultura Económica. México 1981.
- 18.- Duverger, Maurice. SOCIOLOGÍA POLÍTICA. Edit: ARIEL. México 1988.
- 19.- García Domínguez, Miguel Angel. LOS DELITOS ESPECIALES FEDERALES. Edit: TRILLAS. México 1988.

- 20.- García Orozco, Antonio. LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXICANA 1812-1988. Comisión Federal Electoral. Secretaría de Gobernación.
- 21.- Georg, Jellinek. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Traducido por Fernando de los Ríos. Edit: ALBATROS. Buenos Aires. 1970.
- 22.- González de la Vega, René. DERECHO PENAL ELECTORAL. Edit: PORRUA. México 1991.
- 23.- González Casanova, Pablo. LA DEMOCRACIA EN MÉXICO. Edit: ERA. Serie Popular. México 1974.
- 24.- González Uribe, Hector. TEORÍA POLÍTICA. Edit: PORRUA: México 1984.
- 25.- Heller, Herman. TEORÍA DEL ESTADO. Edit: F.C.E. México 1983.
- 26.- Jiménez de Asúa. LA LEY Y EL DELITO. Edit: HERMES. 1986.
- 27.- Jiménez de Parga, Manuel. QUE ES LA DEMOCRACIA. Edit: LA GAYA CIENCIA. Barcelona 1976.
- 28.- Jiménez Huerta, Mariano. LA TIPICIDAD. Edit: PORRUA. México 1955.
- 29.- Jiménez Morales, Guillermo. LA LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXICANA. U.N.A.M. 1956.
- 30.- Mestre, Esteban. LOS DELITOS ELECTORALES EN ESPAÑA. Edit: NACIONAL. Madrid España 1976.

- 31.- Mezger, Edmund. DERECHO PENAL. Edit: CÁRDENAS EDITOR. México 1985.
- 32.- Montero Zendejas, Daniel. DERECHO POLÍTICO MEXICANO. Edit: TRILLAS. México 1991.
- 33.- Montero Zendejas, Daniel. ESTADO, DEMOCRACIA Y PARTIDO. Edit: COSTA-AMIC. México 1979.
- 34.- Moreno Díaz, Daniel. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO (1918-1985). Edit: PAX. México 1985.
- 35.- Morillas Cuevas, Lorenzo. LOS DELITOS ELECTORALES. Colección Estudios penales No.2. España 1977.
- 36.- Morineau Iduarte, Martha. e Iglesias González Román. DERECHO ROMANO. Edit: HARLA. México 1991.
- 37.- Núñez Jiménez, Arturo. EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL MEXICANO. Edit: F.C.E. Colección Popular. México 1991.
- 38.- Osorio y Nieto, Cesar Augusto. SÍNTESIS DE DERECHO PENAL. Parte General. Edit: TRILLAS. México 1991.
- 39.- Ovilla Mandujano, Manuel. TEORÍA POLÍTICA. Edit: GLOMAN S.C. México 1989.
- 40.- Pavón Vasconcelos, Francisco. MANUAL DE DERECHO PENAL MEXICANO. Edit: PORRUA. México 1967.

41.- Pérez Carrillo, Agustín. DERECHOS HUMANOS Y DELITOS POLÍTICOS. INACIPE. P.G.R. México 1991.

42.- Porte Petit Candaudap, Celestino. APUNTAMIENTOS DE LA PARTE GENERAL DE DERECHO PENAL. Edit: PORRUA. México.

43.- Porrúa Pérez, Francisco. TEORÍA DEL ESTADO. Edit: PORRUA. México 1985.

44.- Reyes Heróles, Federico. LA DEMOCRACIA DIFÍCIL. Edit: GRIJALBO. México 1991.

45.- Rivera Silva, Manuel. DERECHO PENAL FISCAL. Edit: PORRUA. México 1984.

46.- Serra rojas, Andrés. TEORÍA DEL ESTADO. Edit: PORRUA. México 1990.

47.- Serrano Migallón, Fernando. LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXICANA. Génesis e Integración. Edit: MIGUEL ANGEL PORRUA. México 1991.

48.- Silva Silva, Jorge Alberto. DERECHO PROCESAL PENAL. Edit: HARLA. México 1990.

49.- Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. Edit: PORRUA. México 1987.

50.- Villalobos, Ignacio. DERECHO PENAL MEXICANO. Edit: PORRUA. México 1983.

51.- Wolfang, Kunkel. HISTORIA DEL DERECHO ROMANO. Edit: ARIEL. Traducido por Juan Miguel. España 1989.

**CÓDIGOS Y LEYES CONSULTADOS.**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. México 1992.
- 2.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado. Editado por la Secretaría de Gobernación México 1991.
- 3.- Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal. México 1991. Edit: PORRUA.
- 4.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit: PORRUA 1990.