

620  
2ij



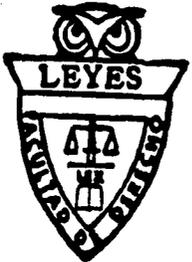
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**" LA REFORMA POLITICA CONSTITUCIONAL Y LA NUEVA  
TIPIFICACION DE 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 ;  
SOLIS BUITRON VICTOR MANUEL



MEXICO, D. F.  
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1996

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

OF.SCA/073/96.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero SOLIS BUITRON VICTOR MANUEL inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA REFORMA POLITICA, CONSTITUCIONAL Y LA NUEVA TIPIFICACION DE LOS DELITOS ELECTORALES" bajo la dirección del Dr. Eduardo A. Guerrero Martínez para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Guerrero Martínez en oficio de fecha 2 de enero y el Lic. Gabriel A. Regino García mediante dictamen de fecha 8 de marzo, ambos del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado respectivamente, la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., marzo 11 de 1996.

DR. FRANCISCO VENEZAS TREJO.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/pao.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE  
AMPARO.

P R E S E N T E.

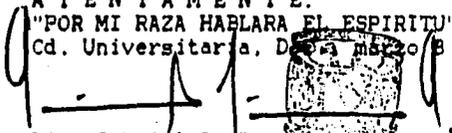
Distinguido Maestro:

Ha sido sometida a mi consideración la Tesis Profesional intitulada "LA REFORMA POLITICA, CONSTITUCIONAL Y LA NUEVA TIPIFICACION DE LOS DELITOS ELECTORALES" elaborada por el compañero SOLIS BUITRON VICTOR MANUEL a fin de proceder a su revisión.

En razón de lo anterior y una vez realizada la revisión de dicha monografía, considero que el trabajo reúne los requisitos reglamentarios para sustentar el Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F. a las 10 de la mañana de 1996.

  
Lic. Gabriel A. Regino García.  
Profesor Adscrito al Seminario de  
Derecho Constitucional y de Amparo.

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

GRG/pao.

**A MI ALMA MATER:**

**LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO, A QUIEN DEBO MI FORMACION  
ACADEMICA Y PROFESIONAL.**

**A MIS MAESTROS:**

**LUZ EN EL CAMINO, HACIA LA VERDAD  
Y EL CONOCIMIENTO.**

**CON ESPECIAL DEDICATORIA AL  
LIC. EDUARDO ALFONSO GUERRERO  
MARTINEZ, POR SU LABOR EDUCATIVA,  
SU PROFUNDO AMOR POR ESTA CASA  
DE ESTUDIOS Y LO QUE ESTE TRABAJO  
REPRESENTA.**

**A MIS PADRES:**

**COMO TESTIMONIO DE AMOR, PACIENCIA  
APOYO Y EJEMPLO.**

**CON CARIÑO ESPECIAL A MARIA ELENA,  
MI HERMANA.**

**A LA FAMILIA:**

**COMO UN SIMBOLO DE AMOR, APOYO Y  
UNION.**

**ASI COMO A TODOS AQUELLOS AMIGOS Y  
COMPAÑEROS QUE FORMAN PARTE DE MI  
VIDA PROFESIONAL CON QUIENES ME UNE  
UNA FRATERNIDAD ENTRAÑABLE.**

**" LA REFORMA POLITICA, CONSTITUCIONAL Y LA NUEVA TIPIFICACION DE  
LOS DELITOS ELECTORALES "**

**I N D I C E**

**INTRODUCCION**

**CAPITULO I**

**CONCEPTOS GENERALES.**

1. *Política.*
  - 1.1 El Concepto de política en la Edad Antigua.
  - 1.2 El Concepto de política en la Edad Media.
  - 1.3 El Concepto de política en la Edad Moderna.
2. *Constitución.*
3. *Delito.*
4. *Elecciones.*
5. *Reforma Política.*

**CAPITULO II**

**REFORMA ELECTORAL Y REFORMA POLITICA.**

1. *Breve historia de las reformas electorales en México desde la Ley Electoral del 19 de Diciembre de 1911.*
2. *La reforma política de 1978. Importancia y antecedentes.*

3. Legislaciones electorales posteriores a la reforma política de 1978.
4. La reforma política 93/94.

### **CAPITULO III**

#### **LA REFORMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL DURANTE EL PERIODO 1989-1994.**

1. Del Código Federal Electoral al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
2. La Reforma Constitucional Electoral en el Diario de Debates del Congreso de la Unión.
3. Nuevo Marco Constitucional.

### **CAPITULO IV**

#### **POLITICA CRIMINOLOGICA ELECTORAL.**

1. Antecedentes históricos del concepto de delito electoral.
2. Antecedentes políticos del concepto de delito electoral.
3. Fundamentos de la evolución del concepto de delito electoral.
4. Los delitos electorales en la reforma política de 1978.

### **CAPITULO V**

#### **LOS DELITOS ELECTORALES EN EL CONTEXTO JURIDICO MEXICANO DE 1994.**

1. Marco Constitucional.
2. Marco Orgánico.
3. Análisis de los delitos electorales contenidos en el Código Penal.

**I**    **Preámbulo.**

**II**   **Competencia.**

**III**   **Procedimiento.**

**IV**   **Elementos del delito.**

**1.1**   **Elementos objetivos.**

- a) **Conducta.**
- b) **Sujeto activo.**
- c) **sujeto pasivo.**
- d) **bien jurídico.**
- e) **objeto material.**
- f) **medios comisivos.**
- g) **modalidades de la conducta.**
- h) **elementos normativos.**

**1.2**   **Elementos subjetivos.**

- a) **Dolo.**
- b) **Culpa.**

**4.**   **Efectos de los Delitos Electorales.**

**CONCLUSIONES.**

## INTRODUCCION

México, de frente hacia la transición democrática, vive actualmente una etapa crítica en su estructura como Nación.

Muchos años de represión y autoritarismo que los mexicanos hemos tenido que soportar al parecer han llegado a su fin, sin embargo, los costos son muy elevados va a expresar la idea: inestabilidad económica y política, crisis ideológica y de liderazgo, incertidumbre e inseguridad. No obstante, debemos estar conscientes de que habrá que asumirlos, ya que de ello dependerá el futuro de la Nación que deseamos para nuestros hijos.

En efecto, no existe marcha atrás; la Revolución Institucionalizada que han implementado desde hace algunos años los partidos políticos de oposición, los grupos intelectuales, los medios masivos de comunicación y la sociedad civil en general, ha ido poco a poco ganando grandes espacios sobre el viejo régimen autoritario y corrupto que tanto daño ha hecho a nuestra Nación y que muchos enemigos del cambio se han resistido a aceptar su transformación.

El presente trabajo es una prueba de ello, es el resultado de una incansable y desgastante lucha por lograr el respeto

y la transparencia en los sufragios, y que todavía a la fecha no ha culminado, pero que ha tenido considerables avances principalmente a partir del final de la década pasada.

Reforma, Política y Constitución, son conceptos antaños pero a la vez dinámicos, que se encuentran en evolución para adecuarse a las necesidades de la época, tal y como se desprende del análisis del capítulo primero de la presente tesis, cuyos antecedentes históricos no debemos dejar pasar por desapercibidos, pues son el fundamento de los conceptos modernos.

El marcado interés por parte de los ciudadanos de informarse acerca de las cuestiones de carácter público, la participación directa e indirecta de la sociedad civil en foros de debate y análisis, así la como exigencia por el respeto a los derechos fundamentales del hombre, ha generado en buena medida, que los procesos electorales cada día se tornen más complejos y que el marco legal que da sustento a los mismos, evolucione de conformidad a las necesidades sociales.

Así pues, el capítulo segundo marca la evolución histórica sobre algunos aspectos generales, pero a su vez trascendentales, en relación a determinados principios fundamentales del Derecho Electoral, que reflejan la evolución que ha tenido ésta

materia en el México del presente siglo, desde la Ley Electoral de 1911, hasta el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales actual, llegando a tal grado que finalmente se recogieron, algunos de ellos en nuestra Carta Magna.

Ante ésta situación, en nuestro capítulo tercero de la presente tesis, analizamos en forma precisa las reformas políticas y constitucionales más importantes que en materia electoral se han realizado, como consecuencia directa de las presiones políticas, entre el antiguo y el viejo régimen, que culminan con la creación de un capítulo relativo a los delitos electorales, en el Código Penal Federal.

El Derecho Penal es la última razón del Estado, en virtud de que sus normas son punitivas, principio que fue retomado por el Derecho Electoral, ya que resulta evidente y además incoherente, que un sin número de prácticas usuales que atacan el buen desarrollo de los sufragios, no hayan sido prohibidas por las Leyes Electorales anteriores, ni mucho menos sancionadas con penas privativas de libertad.

Política Criminológica Electoral, es un capítulo que expresa los motivos históricos, políticos y sociales que sustentan el origen de la creación del Título Vigésimocuarto del

Código Penal Federal que regula todas aquellas conductas, típicas, antijurídicas y culpables que atacan en contra del sufragio efectivo y que vienen a ser el clímax de ésta lucha constante en favor de la democracia.

A pesar de que la lucha en favor de la democracia no se ha resuelto aún, como se podrá apreciar del estudio de los delitos electorales en particular, según se desprende del capítulo V de ésta tesis, pues son casi todos ellos tipos abiertos, cuyos elementos son difíciles de acreditar y por lo tanto, terminar con la delincuencia electoral, debemos reconocer que los avances logrados hasta ahora son en verdad un triunfo para la DEMOCRACIA.

" LA REFORMA POLITICA, CONSTITUCIONAL Y LA NUEVA TIPIFICACION  
DE LOS DELITOS ELECTORALES "

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

1. Política.

Es una situación muy común, que en nuestro vocabulario cotidiano, utilicemos constantemente y en forma indiferente la palabra "política", ya sea como un sustantivo para describir procesos científicos o como adjetivo para calificar diversas situaciones en las cuales se encuentran involucrados los actores del poder.

Sin embargo, más allá de lo cotidiano y vulgar de la Lengua Española, la palabra "política" designa en general y desde un punto de vista gramatical, la acción política propiamente dicha. En este sentido, el término político sirve para adjetivar un contenido (poder político, instituciones políticas, etcétera).

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, atiende al uso común de este vocablo y por ello, define la

palabra política como " el arte de gobernar los pueblos " y la adjetivación "político" como "perteneciente o relativa a la política".<sup>1</sup>

En un sentido muy general, desde el punto de vista científico, podemos definir como políticos los procesos, acciones o instituciones que definen polémicamente un orden vinculante de la convivencia humana que tiene como fin primordial el bien público. El equilibrio entre el bien público, el carácter polémico con el que éste se realiza y la participación de los diversos grupos del poder, es lo que caracteriza a la política y lo político.

La doctrina sostiene, que para la determinación del concepto de política y de sus funciones, hay que partir del fenómeno político de la vida social.

Toda actitud y todo comportamiento que indica y recaiga sobre las estructuras generales, mentales e institucionales de toda la sociedad, para lograr la mencionada interrelación, es acción política que por su naturaleza, aspira explícitamente a animar y transformar la sociedad completa. Lo propio de la política, es no tener fronteras o límites acotados.

---

<sup>1</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Espasa Calpe. Madrid. 1992. Vigésima primera edición. Tomo V. Pág. 1158

En una segunda significación y en su comprobación histórica, la política es la actividad que tiene por objeto regular y coordinar la vida social, por medio de una función de orden, defensa y justicia, que mantenga la cohesión y la superación del grupo.

El maestro Héctor González Uribe, dice al respecto de este punto: La palabra Política, en su acepción vulgar que coincide, por lo demás, con la científica y con el origen etimológico de la misma, significa todo lo que se refiere al Estado, convertido en objeto de conocimiento."

Existen desde luego, -continúa el autor-, múltiples acepciones de la palabra "política". En un intento de determinar las más importantes y delinear un concepto de riguroso valor científico para éste término, el Profesor Luis Sánchez Agesta, Catedrático de Derecho Político en la Universidad de Granada, señala tres sentidos fundamentales hacia los que se orienta dicho concepto. Para el primero, la política es una actividad que crea, desenvuelve y ejerce el poder....., pero este poder no representa una mera fuerza material, sino que implica un fenómeno de dominación que tiene un carácter social y está encaminado a la cohesión de un grupo, mediante el derecho. Para el segundo sentido que tiene una rancia prosapia, la política se concibe como lucha, oposición o disyunción..... Para la tercera, por último, la política se entiende como la actividad orientada hacia un fin".<sup>2</sup>

Desde nuestro punto de vista, el concepto Científico de Política se encuentra íntimamente ligado al de Estado, por lo que en este sentido, coincidimos con el maestro González Uribe, sin embargo, en nuestra opinión, dicho concepto difiere de acuerdo a la organización y la concepción del Estado en las diferentes etapas de la Historia, es decir, desde el nacimiento de la Ciudad-Estado en la Edad Antigua, hasta el surgimiento del Estado Nación en la Edad Moderna, por lo que a continuación nos permitimos realizar un breve análisis histórico científico sobre el particular.

### 1.1 El Concepto de Política en la Edad Antigua.

Historicamente, el punto de partida que da origen al pensamiento político en la antigüedad y que para efectos de nuestro análisis, nos remonta a los siglos VII y VI A. C., época en la cual surgen las clases antagónicas, la desintegración del régimen del comunismo primitivo, el nacimiento y desarrollo del Estado esclavista, que alcanza su más alto desenvolvimiento en siglos posteriores, principalmente en las democracias esclavistas de los siglos V y IV A.C., de la Grecia Antigua.

En ésta época, la sociedad adopta como forma de Organización Social y Política la Ciudad-Estado, mejor conocida como

---

2 González Uribe Héctor, Teoría Política, Porrúa, México, 1977, 2a. Edición, pág. 29

la Polis Griega, porque fué precisamente en la Antigua Grecia en donde se desarrolló este tipo de organización social. Esta organización se encontraba constituida por diversos Estados, integrados por una Ciudad y varios poblados a su alrededor. Aunque no podemos considerar a la Polis como la primera agrupación humana de carácter social, ya que anteriormente a ella, apareció la familia, posteriormente la patria y por último la tribu, siendo ésta última el antecedente más inmediato de la Polis, sin embargo, dichas Instituciones desde un análisis de la Ciencia Política, se caracterizan por ser primitivas para tal efecto. Por ello, podemos considerar que la Polis Griega es la primera agrupación social de carácter político y antecedente directo del Estado Moderno.

Bajo ésta consideración, podemos definir a la Polis Griega como "Ciudad autónoma y soberana, cuyo cuadro institucional, está caracterizado por una magistratura (o por una serie de Magistraturas), por un consejo y por una asamblea de ciudadanos (pólitai)".<sup>3</sup>

Como se infiere del análisis del concepto anterior, la ciudad, en su sentido lato, es el elemento fundamental de la Polis Griega, mismo que desde el punto de vista científico, es decir, de Ciencia Política, fué inovado por Platón en " LA REPUBLICA", aunque con un matiz idealista, característica primordial

---

<sup>3</sup> Bobbio Norberto, Mateucci Nicolai y Pasquino Gianfranco, *Diccionario de Política. México, Siglo XXI, pág. 1215.*

del pensamiento platónico, no obstante ello, logra concebir más allá de ese idealismo la estructura social de la Ciudad como tal.

" - Voy, pues, a hablar, aunque no sé cómo ni con que palabras osaré hacerlo, ni como he de intentar persuadir, ante todo, a los mismos gobernantes y a los estrategos, y desde luego a la Ciudad entera, de modo que crean que toda esa educación e instrucción que les dábamos, no era sino algo que experimentaban y recibían en sus sueños; que en realidad permanecieron durante todo el tiempo bajo tierra, moldeándose y creciendo allá dentro de sus cuerpos, mientras se fabrican sus armas y demás enseres; y que, una vez que todo estuvo perfectamente acabado, la tierra, su madre, los sacó a la luz, por lo cual deben ahora preocuparse de la Ciudad en que moran, como de quien es su madre y nodriza, y defenderla si alguien marcha contra ella, y tener a los restantes ciudadanos por hermanos suyos, hijos de la misma tierra.

-No te faltaban razones -dijo- para tanto, antes de contar tu mentira.

-Era muy natural, hice notar. Pero escucha ahora el resto del mito: Sois, pues, hermanos todos cuantos habitáis en la Ciudad- les diremos siguiendo con la fábula; pero, al formaros los Dioses, hicieron entrar oro en la composición de vosotros, están capacitados para mandar, por lo cual valen más que ninguno; plata, en la de los auxiliares, y bronce y hierro, en la de los labradores y

demás artesanos. Como todos procedéis del mismo origen, aunque generalmente ocurra que cada clase ciudadana engendre hijos semejantes a ellos, puede darse el caso de que nazca un hijo de plata o que se produzca cualquier otra combinación semejante entre las demás clases. Pues bien, el primero y principal mandato que tiene impuesto la divinidad sobre los magistrados ordena que, de todas las cosas en que deben comportarse como buenos guardianes, no haya ninguna a que dediquen mayor atención que a las combinaciones de metales de que están compuestas las almas de los niños. Y si uno de éstos, aunque sea su propio hijo, tiene en la suya parte de bronce y parte de hierro, el gobernante debe estimar la naturaleza en lo que realmente vale y relegarle, sin la más mínima conmiseración, a la clase de los artesanos y labradores. O al contrario, si nace de éstos un vástago que contenga oro o plata, debe apreciar también su valor y educarlo como guardián en el primer caso o como auxiliar en el segundo, pues, según un oráculo, la ciudad perecerá, cuando la guarde el guardián de hierro o el de bronce. He aquí la fábula. ¿Puedes sugerirme algún procedimiento para que se la crean?".<sup>4</sup>

Años después, Aristóteles quien fuera discípulo de Platón, aunque con una postura filosófica completamente antagónica al anterior y caracterizada principalmente por su realismo, cuyo pensamiento representa la plena madurez de la Cultura en la Antigua Grecia, retomó el concepto Platónico de Ciudad, perfeccionándolo y aportando nuevos elementos.

<sup>4</sup> Platón, *La República*; citado por Daniel Moreno, *Clásicos de la Ciencia Política*, Porrúa, México, 1983, 2ª. Edición. pág. 18

"Toda ciudad se ofrece a nuestros ojos como una comunidad; y toda comunidad se constituye a su vez en vista de algún bien (ya que todos hacen cuanto hacen en vista de lo que estiman ser un bien). Si pues todas las comunidades humanas apuntan a algún bien, es manifiesto que al bien mayor, entre todos habrá de estar enderezada la comunidad suprema y que comprende a todas las demás; ahora bien, ésta es la comunidad política a la que llamamos Ciudad".<sup>5</sup>

Por otra parte, Aristóteles no únicamente proporciona la definición de Ciudad, si no que además describe en el libro tercero de "La Política", los elementos de la Ciudad, exponiendo a su vez el concepto de ciudadano:

"La Ciudad en efecto, es una colección de ciudadanos y será menester por ende, considerar a quien hay que llamar ciudadano y cual es la naturaleza del ciudadano. No todos convienen en llamar ciudadano a la misma persona....(No se es ciudadano por residir en un lugar, ya que los extranjeros residentes y los esclavos, participan también del domicilio), ni tampoco se es cuando la comunidad de derecho no se extiende a más de poder ser actor o demandado....El objeto de nuestra indagación es pues, el ciudadano en sentido absoluto;...Pues bien, el ciudadano en sentido absoluto por ningún otro rasgo puede definirse mejor que por su participación en la judicatura y en el poder....Por un prurito de definición llamémosla una magistratura indefinida, y tengamos por

---

<sup>5</sup> Aristóteles, *La Política*, Porrúa, México, 1984, 22a. Edición. pág.16

firme que quienes de ella participan son ciudadanos. Esta, pues, podría ser la definición del ciudadano y la que se aplicaría con mayor propiedad a todos los que llevan ese nombre....Ahora bien, las constituciones según vemos, difieren específicamente entre sí, y unas son posteriores y otras son anteriores, de aquí por tanto que el concepto de ciudadano que hemos dado tiene cabal aplicación en la democracia y es posible que pueda tenerla también en otras formas de gobierno, pero no necesariamente".<sup>6</sup>

El Estado Aristotélico, como se puede apreciar, reúne dos elementos fundamentales, que son la comunidad y el bien común. Dicha comunidad, democrática ante todo, se encuentra integrada por lo tanto, por hombres cuya característica principal es ser considerados como ciudadanos, calidad que se adquiere por participar directamente en esa comunidad para cumplir con el objetivo de su existencia, que es el bien común.

Ahora bien, en lo relativo a la esencia del Estado, Aristóteles rompe con las ideas religiosas tradicionales, determinando bases naturales para su formación, sosteniendo que el hombre es un ser político y que el Estado tiene por base la atracción natural de los hombres hacia la vida en común, afirmando que "el Estado es la forma más perfecta de la vida en común, una forma en la que se crean las condiciones para una vida perfecta que se basta así misma."(7)

---

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

Con la muerte de Aristóteles, se inicia la época de la decadencia de la Cultura Griega y con sus teorías sobre el particular, aparece el concepto clásico de Política.

El significado Clásico de Política, " Derivado del adjetivo de polis (políticosps), que se refiere a la Ciudad y en consecuencia al ciudadano, civil, público y también sociable y social".<sup>8</sup>

El concepto anterior, retoma principalmente los elementos que sobre el particular, aportaron tanto Platón como Aristóteles, y por lo cual es denominado Clásico.

### 1.2. El Concepto de Política en la Edad Media.

La Edad Media que es el periodo de la humanidad, que comprende desde la caída del Imperio Romano de Occidente en el año 476 A.C., hasta la caída del Imperio Romano de Oriente en el año 1456, se caracteriza por ser un periodo de oscurantismo en el conocimiento humano. La decadencia Romana y el dominio de los pueblos Bárbaros, orillan a los sabios de la época, a concentrarse en monasterios y castillos feudales, para protegerse de las invasiones y ahí dentro, desarrollan teorías acerca del saber humano, que al no

---

<sup>8</sup> Bobbio Norberto, op cit. pág. 1215

darse a conocer al mundo, quedan en el olvido del tiempo y de las oscuras y frías paredes de los monasterios y castillos feudales. A pesar de ello, se rescatan algunas obras como "LA CIUDAD DE DIOS", de San Agustín, que aunque no fué precisamente escrita en la Edad Media, sino pocos años antes, la incluimos en esta época por los motivos aludidos.

Al respecto de La Ciudad de Dios, el maestro Porrúa Pérez nos menciona que en esta obra "San Agustín sostiene el origen divino del Estado y la necesidad natural humana de su existencia; pero considera que si existe un poder coactivo, dentro del mismo, se debe al pecado, en el sentido de que el hombre por su libertad puede actuar en forma correcta o bien puede alterar el orden y causar daño a sus semejantes y esto hace necesario ésta coacción, en vez de que los hombres se sometan espontáneamente a las normas estatales. Interpretando estrictamente el pensamiento de San Pablo, -continúa comentando el maestro-, San Agustín consideró que la justicia se derivaba de la potestad eclesiástica y no de la potestad civil".<sup>9</sup>

La gran visión de San Agustín, fué aportar un elemento nuevo al Concepto Clásico de Política y es el que se refiere al poder coercitivo del Estado, elemento fundamental para cuidar el orden en la sociedad y que es la base del Estado de Derecho, en el Estado moderno, como más adelante se analizará.

---

<sup>9</sup> Porrúa Pérez, *Teoría del Estado*, Porrúa México, 1979, 13ª Edición, pág. 68

### 3.3 El Concepto de Política en la Edad Moderna.

A finales de la Edad Media, el poder real se debilita bajo la amenaza de la nobleza territorial, llegando al grado de que la estabilidad de una sociedad feudal dependía del poder de los señores para mantener el orden a través del país, limitando al propio tiempo los avances del poder real. Por otra parte, la existencia de la Iglesia como una Institución de carácter Universal, cuya estructura se encontraba perfectamente centralizada bajo la cabeza del Papa como representante de Dios en la Tierra y elegido por mandato divino, cuyo poder era absoluto sobre todos los reinos. Estas situaciones de la época, originaron que los Reyes, al pretender recuperar el poder que a lo largo de la Edad Media y con motivo del Feudalismo fueron perdiendo, se apoyaran en los siervos contra sus señores inmediatos o buscaran alianzas estratégicas con otros Reinos, con el fin de extender sus dominios territoriales, o en otro grupo social no integrado ni por señores, ni por siervos, lo cual originó que el poder político se encontrase dividido entre los Reinos más importantes de la época, los señores feudales y el centralismo del Vaticano.

"La Edad Media, no se extinguió ni en un año ni en una década, ni siquiera en un siglo. La transición a la época del Estado-Nación fue muy lenta ..... Al comenzar el conflicto, se llevó a efecto la terminología medieval y las transformaciones ocurrieron dentro del antiguo orden. El Renacimiento y la Reforma aceleraron su ritmo y lograron la ruptura completa cuando el proceso estaba ya casi terminado. Entonces los hombres repentinamente comenzaron a sentir el

espíritu de la edad nueva, y a fraguar conceptos en los que se reconocían las transformaciones que habían ido ocurriendo en sucesivas generaciones. Las revoluciones políticas se encuentran siempre al término de un proceso histórico. Llegan cuando los cambios económicos y sociales han sido tan notables que los viejos criterios y el antiguo equilibrio de poderes vienen a resultar perfectamente inútiles. Entonces surgen nuevas filosofías, no al comienzo de un desarrollo sino al final, cuando al fondo de un conservadurismo nato que hay en cada hombre lo ha conducido a un punto en que la idea y la realidad casi no tienen nada en común".<sup>10</sup>

"A este límite, -continúa Crossman-, había llegado la Europa occidental en el siglo XVI. A medida que la fuerza de los reyes aumentaba, se desarrollaron también las teorías de las supremacías del emperador y el papa. El término de la Edad Media trajo una declinación en el poder real del papa y del Sacro Imperio Romano Germánico, combinado con el aumento de sus demandas universales. Los hombres buscaban unidad y autoridad central porque experimentaban la necesidad de ello. El papa y el emperador reafirmaban, cada uno por su parte, la legitimidad de su dominio mundial porque estaban en peligro de perderlo y entonces apareció en Italia un hombre que, de pronto, comenzó a hablar un nuevo lenguaje y a descubrir un conjunto de nuevos conceptos y definiciones, de los que se sirvió para describir hechos de los que hacía mucho tiempo necesitaban ser reconocidos".<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Crossman R.H.S., *Biografía del Estado Moderno*. Fondo de Cultura Económica, 1986. 4ª Edición. pág. 27

<sup>11</sup> Idem. pág. 28

"A fines de la Edad Media -comenta el Maestro Porrúa Pérez-, se hicieron esfuerzos para lograr la unidad del Estado superando la disgregación existente en el feudalismo. En Italia las ciudades estaban organizadas en forma monista, aunque no de manera similar a la antigua polis: Su unidad derivaba de que su gobierno descansaba en un solo hombre o grupo aristocrático dirigente que imponía su voluntad a los demás.

En la misma Italia, con el Renacimiento, surgió la concepción del Estado Moderno, el pensamiento de Maquiavelo desborda, sin duda, muchos de los rasgos de la sociedad política antigua. Ya se ve el nacimiento del Estado Moderno, concebido con su ingrediente específico de soberanía.

Este surgió al tenerse la concepción del mismo como unidad que superaba al dualismo existente entre el rey y el pueblo, y entre el poder espiritual y el temporal que caracterizó las sociedades políticas de la Edad Media.

Esa unidad, - continua el maestro - se logró en los diversos países de acuerdo con sus diferentes peculiaridades históricas. Se superaron los dualismos; la lucha entre el Estado y la Iglesia se resolvió a favor del Estado, relegando a la Iglesia a su esfera y aún, en algunos casos, relegandola a un término de subordinación. La lucha entre el rey y los señores feudales se resolvió en favor de los monarcas, que igualmente se desligaron definitivamente de la virtual sumisión al Imperio."<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Porrúa Pérez. *Op. Cit.* pág. 80

Así nace el Estado Moderno y por lo tanto el concepto clásico de Política pierde su significado original, siendo substituido por la Ciencia Política. " El PRINCIPE ", la obra más importante de Maquiavelo; más que un manual de política, es el sustento filosófico-político del Estado Moderno, siendo además una aportación fundamental para la Ciencia Política, al grado de ser considerado actualmente por algunos autores, como el fundador de ésta disciplina. En efecto, la máxima virtud de Maquiavelo, quien adelantándose a su época, propone entre otros principios fundamentales de política, la unificación de los principados, centralizando el poder bajo la cabeza de un monarca denominado, "EL PRINCIPE", bajo una unidad, con una organización constitucional y la autolimitación del Estado frente a los individuos.

"El Príncipe, en los primeros de estos Estados en que gobierna él con algunos ministros esclavos, tiene más autoridad, porque en su provincia no hay alguno más que reconozca a él por superior y si se obedece a otro, no es por un particular afecto a su persona, sino solamente porque él es ministro y empleado del príncipe".<sup>13</sup>

A pesar de que en la doctrina de Maquiavelo se infiere a la Soberanía como elemento del Estado, tal y como lo menciona el maestro Porrúa Pérez,<sup>\*</sup> no es sino hasta un siglo posterior, cuando Locke perfecciona ese concepto y que desde nuestro punto de vista, constituye un elemento del Estado Moderno.

<sup>13</sup> Maquiavelo Nicolás, *El Príncipe*. Espasa Calpe, México, 1989, 24<sup>o</sup>. Edición, pág. 53

\* observar la página anterior.

A este respecto nos comenta Locke: "La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una República....Es necesario definir la soberanía, porque, pese a que constituye el tema principal y que se requiere ser mejor comprendido al tratar de la República, ningún jurisconsulto, ni filósofo-político la ha definido todavía. Habiendo dicho que la república es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano, es preciso ahora aclarar lo que significa poder soberano. Digo que este poder es perpetuo, puesto que puede ocurrir que se conceda poder absoluto a uno o varios por tiempo determinado, los cuales, una vez transcurrido éste, no son más que súbditos. Por tanto, no puede llamárseles príncipes soberanos cuando ostentan tal poder, ya que solo son sus custodios o depositarios, hasta que place al pueblo o al príncipe revolcarlos. Es éste quien permanece siempre en posesión del poder. Del mismo modo que quienes ceden el uso de sus bienes a otro, siguen siendo propietarios y poseedores de los mismos, así quienes conceden el poder y autoridad de juzgar o mandar, sea por tiempo determinado y limitado, sea por tanto tiempo como les plazca, continúan, no obstante, en posesión del poder y la jurisdicción, que los otros ejercen a título de préstamo o en precario. Por esta razón la ley manda que el gobernador del país, o el lugarteniente del príncipe, devuelva, una vez que su plazo ha expirado, el poder, puesto que solo es su depositario y custodio. En esto no hay diferencias entre el gran oficial y el pequeño. De otro modo, si se llamara soberanía al poder absoluto, otorgado al lugarteniente del príncipe, éste lo podría utilizar contra su príncipe, quien sin él nada sería, resultando que el súbdito mandaríase sobre el señor y el criado, sobre

su amo. Consecuencia absurda, si se tiene en cuenta que la persona del soberano está siempre exenta en términos de derecho, por mucho poder y autoridad que dé a otro".<sup>14</sup>

"La soberanía no es limitada, -continúa Locke- ni en poder ni en responsabilidad, ni en tiempo. Del mismo modo, los diez comisarios establecidos para reformar las costumbres y ordenanzas, pese a que tenían poder absoluto e inapelable y todos los Magistrados quedaban suspendidos durante su comisión, no por ello expiraba, como ocurría con el dictador..... Supongamos que, cada año, se elige a uno o a varios de los ciudadanos y se les da poder absoluto para manejar el estado y gobernarlo por entero sin ninguna clase de oposición, ni apelación. No podemos decir, en tal caso, que aquellos tienen la soberanía, puesto que es absolutamente soberano quien, salvo a Dios, no reconoce a otro superior. Respondo sin embargo que no la tienen, ya que son simples depositarios del poder, que se les ha dado por tiempo limitado.

La palabra perpetua se ha de entender por la vida de quien tiene el poder. Cuando el Magistrado soberano por solo un año o por tiempo limitado y predeterminado continua en el ejercicio del poder que se le dió, necesariamente ha de ser o por mutuo acuerdo o por fuerza.

---

<sup>14</sup> Locke John, *Ensayo Sobre un Gobierno Civil*, Ediciones Nuevomar, México 4a. Edición pág. 38

Examinemos ahora la otra parte de nuestra definición y veamos qué significan las palabras poder absoluto. El pueblo a los señores de una república pueden conferir, pura y simplemente el poder soberano y perpetuo, a alguien para disponer de sus bienes, de sus personas y de todo el Estado a su placer, así como de su sucesión, del mismo modo que el propietario puede donar sus bienes pura y simplemente, sin otra causa que su liberalidad, lo que constituye la verdadera donación.

Así, la soberanía dada a un Príncipe con cargas y condiciones no constituye propiamente soberanía, ni poder absoluto, salvo si las condiciones impuestas al nombrar al Príncipe derivan de las leyes divina o natural".<sup>15</sup>

Siglos posteriores, durante la revolución burguesa, se acrecenta el dominio del poder económico por parte de la burguesía nacional. La desintegración del feudalismo y la formación del régimen capitalista en el seno del mismo, provocaron la agravación de todas las contradicciones de la sociedad y por lo tanto, la evolución del concepto de política.

En esa época, la nobleza y el clero seguían conservando en su poder las dos terceras partes de las riquezas agrarias, estando, además, libres de pago de impuestos de sus fincas. Asimismo, continuaron obteniendo ingresos de la explotación de sus

---

<sup>15</sup> Ibidem.

campesinos dependientes. Como ocupaban, casi en forma privativa, los cargos en el ejército y en el aparato administrativo, conservaron la dirección del Estado, la nobleza seguía recibiendo enormes ingresos.

Así nace el pensamiento político de los ideólogos de la Burguesía Francesa del siglo XVIII, que se presenta bajo la bandera de la ilustración, que tiende a acabar con la superstición y el oscurantismo medievales y con los privilegios de los opresores feudales, pretendiendo debilitar el poder de las monarquías feudales.

La obra " DEL ESPIRITU DE LAS LEYES ", de Montesquieu, se convierte en el fundamento de la filosofía de la época. En esta obra Montesquieu trata de demostrar que las leyes de cualquier país deben corresponder y corresponden inevitablemente, a las condiciones geográficas, situación económica, religión y sobre todo a las instituciones políticas. " Son las leyes las que determinan el contenido de derecho de éste o de otro pueblo".<sup>16</sup>

La mayor aportación de Montesquieu desde el punto de vista de la Ciencia Política, fué la institucionalización del poder, haciendo la separación dentro del Estado en tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. "Estos poderes deben de estar en órganos diferentes del Estado" en este principio radica la separación de poderes, -continúa el autor- La libertad no admite la unión de dos y menos aún de los tres, en manos de algún solo órgano.

---

<sup>16</sup> Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Editorial Rusa, libro II, cap. IV. pag. 128.

Si el legislativo está unido con el ejecutivo, éste, al promulgar las leyes y darles cumplimiento, no observará rigurosamente las indicaciones que contienen, tenderá a su transgresión y creará la arbitrariedad en el país. La arbitrariedad sobreviene también cuando en una sola mano se concentran el ejecutivo y el judicial. Entonces los jueces se verán vejados, por ser jueces y ejecutores a la vez. Tampoco debe existir la unión en una sola mano del poder judicial y el legislativo, por cuanto al existir tal unión, los jueces, en la resolución de las causas no seguirán estrictamente la ley y podrán, si así lo desean, proponer modificaciones e introducirlas en el contenido de la Ley".<sup>17</sup>

Con ésta aportación de Montesquieu, que se traduce en la organización del poder, surge la estructura formal del mismo y que las Constituciones de las Repúblicas Constitucionales Modernas retomarán más adelante en su parte orgánica.

Como se puede apreciar, éstos son algunos de los autores más relevantes que aportan algo sobre el particular, aunque no son los únicos, si los consideramos los más importantes ya que retomando las aportaciones de cada uno de ellos podemos emitir nuestro propio concepto sobre política.

En efecto, entendemos por política la actividad social que se encarga de regular la conducta humana en un orden social denominado Estado, para la realización y obtención del bien

---

<sup>17</sup> *Ibidem.*

común de todos los individuos en esa sociedad.

## 2. Constitución.

Como todos los conceptos que se utilizan en el campo de las ciencias sociales, el de Constitución puede ser definido desde muy diversos puntos de vista, lo cual puede llevar a la confusión de los conceptos.

El Diccionario Jurídico Mexicano, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, define al concepto de Constitución "como una forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado; ley fundamental de la Organización de un Estado".<sup>18</sup>

Como se puede apreciar, es común confundir el concepto científico de Constitución, con la interpretación Aristotélica del mismo, es decir, como " EL SER DEL ESTADO ", o sea, confundir a la Constitución con el gobierno, o en su caso, como " una forma o sistema de Gobierno que tiene cada Estado ".<sup>19</sup>

"La palabra Constitución, reconoce una diversidad de sentidos. En una acepción general de la palabra, todo, cualquier hombre y cualquier objeto, cualquier establecimiento y cualquier asociación, se encuentra de alguna manera en una Constitución y todo

<sup>18</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario de Derecho Mexicano. Editorial Porrúa, pág.  
<sup>19</sup> Op. Cit. Aristóteles. pág 79.

lo imaginable puede tener una Constitución. De aquí que no puede obtener ningún sentido específico. Si se quiere llegar a una inteligencia, hay que limitar la palabra Constitución, a Constitución del Estado, es decir, la unidad política de un pueblo. En esta delimitación, puede designarse al Estado mismo, al Estado particular y concreto como unidad política, o bien, considerado como una forma especial y concreta de la existencia estatal; entonces significa la situación total de la unidad y ordenación política. Pero Constitución puede significar también, un sistema cerrado de normas y entonces designa una unidad, sí, pero no una unidad existiendo en concreto, sino pensada, ideal. En ambos casos, el concepto de Constitución es absoluto, porque ofrece un todo (verdadero o pensado) Junto a esto, domina hoy una fórmula según la cual se entiende por Constitución una serie de leyes de cierto tipo. Constitución y ley Constitucional recibirán según esto, el mismo trato. Así cada ley constitucional puede aparecer como Constitución. A consecuencia de ello, el concepto se hace relativo; ya no afecta a un todo, a una ordenación y a una unidad, sino a algunas varias o muchas prescripciones legales de cierto tipo".<sup>20</sup>

En otro sentido, Friedrich reconoce tres acepciones al concepto de Constitución. " Podemos reconocer como más importantes tres conceptos no políticos, en que se emplea el término Constitución, a saber, el filosófico, el jurídico y el histórico." <sup>21</sup>

<sup>20</sup> Schmith Carl, *Teoría de la Constitución*. México Editorial Nacional 1966. pág. 3

<sup>21</sup> Friedrich, *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática* 57.

No obstante las múltiples interpretaciones al concepto de Constitución, se ha generalizado el criterio de distinguir entre dos tipos de constitución: la constitución en sentido material y la constitución en sentido formal.

Hans Kelsen distingue que dentro de los diferentes grados del orden jurídico se encuentra la Constitución, reconociéndole dos asepciones, Constitución en sentido material y en sentido formal; " la Constitución representa el nivel más alto dentro del derecho nacional, siendo éste el sentido material. En sentido formal, es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que solo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas".<sup>22</sup>

Jellinek ha dicho que "la Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas fijan el círculo de acción, y, por último, la situación de cada uno de ellos, respecto del poder del Estado".<sup>23</sup>

Este punto de vista material, que prevalece en las constituciones occidentales -entre ellas la mexicana-, es el que interesa y será adoptado aquí. Luego entonces, la estructura de la Constitución Mexicana, como todas las de su tipo, se sustenta en dos

<sup>22</sup> Kelsen Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM. p.89  
<sup>23</sup> Citado por Tena Ramirez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 22ª Edición. Editorial Porrúa. México 1987. pág. 22.

principios capitales: 1° La libertad del Estado para restringirla es limitada en principio, 2° Como complemento indispensable del postulado anterior, es preciso que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias. El primer principio obliga a enumerar en la Constitución, ciertos derechos básicos del individuo. Esta parte se denomina "dogmática". En atención al segundo principio, se establece otro límite al poder del Estado, obligándolo a someterse a un sistema de competencias (división y consecuente contrapeso de los poderes)".<sup>24</sup>

### 3. Delito.

El vocablo delito proviene del latín delictum, participio de delinquir, que significa faltar, cometer falta. Amén de esta definición semántica, nos permitiremos analizar al concepto primeramente desde un punto de vista sociológico, para concluir con el análisis del concepto, desde el enfoque del Derecho Penal.

Para el sociólogo Fairchild, el delito es la "violación de la ley penal, es decir, infracción del Código de Conducta que el Estado sanciona de manera especial, definiendo sus delitos y sus penas mediante sus órganos legislativos, persiguiendo a los delincuentes, imponiéndoles penas y regulando el cumplimiento de éstas, por medio de sus propios agentes administrativos. El término delito -añade- suele emplearse errónea e imprecisamente para designar toda conducta de índole lesiva para la sociedad, aunque no constituya

---

24 *IBIDEM* 22-24

una infracción de la Ley Penal".<sup>25</sup>

Desde un punto de vista sociológico afirmamos que siempre han existido hechos que fueron considerados como delitos, esto es, como ofensas o ataques a sentimientos e intereses de la comunidad y de sus miembros. En un primer momento, se consideró al delito como un ataque a la sociedad y al mismo tiempo, como una ofensa a la divinidad. En un momento posterior, como perturbación de la paz y como ofensa a la sociedad.

En efecto, ésta valoración se traduce en la conceptualización genérica que han merecido los actos considerados como delictivos, desde el punto de vista del Derecho Penal, se define como el bien jurídico tutelado, es decir, el objeto que la norma jurídica protege.

En consecuencia con ese razonamiento, el bien jurídico tutelado, que desde el punto de vista sociológico es el interés social y/o cultural\*, es decir, lo social que la norma protege ante determinadas conductas consideradas por la sociedad de un época determinada, como conductas antisociales y por lo tanto penalizadas por la norma, siempre ha variado de acuerdo con la época y estructura de la sociedad en la que se aplica el derecho.

---

25 Fairchild, L. *Sociología y Derecho Penal*. Editorial Tribuna. Pamplona, España. 1954. pág. 46

\* Lo social como producto de la convivencia y lo cultural como producto de una construcción que concretiza el progreso de vivir en sociedad.

Durkheim, el afamado sociólogo francés, precursor del estructural funcionalismo, basa la definición del delito en los estados de la conciencia colectiva y también en la situación de los mismos códigos de justicia, ya que éstos guardan estrecha relación con aquella conciencia. Así, un acto será delictivo o criminal cuando ofenda los estados aceptados como "beneficios" por la conciencia colectiva.

Sin embargo, esto no debe llevarnos a confundir el delito con lo que ciertos sociólogos funcionalistas han llamado "desviación", pues existen múltiples formas de conducta desviada, tales como el alcoholismo, el ocio y otras que, aún cuando causan daño a la sociedad y no son bien vistas por ella, no representan delitos en sí mismas.

Ahora bien, desde el punto de vista del Derecho Penal, las nociones más sencillas que se han formulado se basan en criterios meramente legalistas. Bajo este criterio delito es "todo lo que está prohibido por la ley", respuesta ante la cual cabría formular la interrogante de qué es lo que debe prohibir la ley, ya que, de no resolver esta cuestión previa, vendrá a ser delito todo lo que el legislador quiera que sea tal cosa.

Para otros autores la noción de delito se basa esencialmente en la idea de deber, por lo tanto, el derecho es una propiedad esencial del hombre de carácter inviolable, por lo que lleva en sí, el deber de ser respetada por los demás.

El delito es, por lo tanto, la infracción de tal deber que, por referirse al derecho de otro, es de orden jurídico. Si bien el delito, más que violación del deber correlativo de un derecho, es infracción del derecho, entendiéndolo éste como violación del orden jurídico y no como infracción de un derecho particular correlativo de un deber.\*

La visión legalista del delito parece predominar en el empleo corriente del término en cuestión y naturalmente, en las correspondientes definiciones de los códigos penales. Así, el Código Penal del Distrito Federal establece en su artículo 7o. que "delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales...".<sup>26</sup>

Desde el punto de vista positivista, otros autores han hecho notar que aún los hechos de mayor gravedad, no siempre tuvieron el carácter de delitos y, por ello, han acudido al expediente de idear al concepto de "delito natural", el cual está por encima y va más allá del concepto de delito que se asienta en la mayoría de los Códigos Penales. Desde esta perspectiva, delitos deberían ser todas aquellas conductas que dañan a una comunidad, aún cuando no estuvieran asentados en los Códigos.

Aún cuando aquí se adoptará la definición formal contenida en el Código Penal, por ser ésta una tesis de derecho, no está de más hacer notar que autores como Middendorff, han ofrecido

<sup>26</sup> Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia federal. 52ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1994. p.2

\* Esta connotación resulta ser eminentemente civilista.

definiciones del delito en las que se ha tratado de incorporar, tanto el contenido sociológico, como estrictamente jurídico del delito: "El delito -nos dice el autor citado- es el comportamiento de una persona responsable y amenazado de castigo por el Estado correspondiente. Es un comportamiento que, al mismo tiempo, es generalmente considerado como inmoral por el mismo pueblo, constituyendo siempre un conflicto social dentro de la comunidad respectiva".<sup>27</sup>

#### 4. Elecciones.

Las elecciones en sentido político, tienen vinculación directa con la democracia. Como existen dos formas de democracia, la directa y la indirecta o representativa, existen también dos clases de elecciones, según se elija en ellas, directa o indirectamente a los representantes del pueblo.

Nuestra Carta Magna, adopta el sistema de democracia representativa, donde constitucionalmente los poderes públicos residen en el pueblo, por el pueblo y para el pueblo, el poder legislativo lo ejerce el Congreso de la Unión, integrado tanto por la Cámara de Diputados, como por el Senado, cuyos representantes son elegidos por los ciudadanos, a través de votación popular directa.

---

<sup>27</sup> Middeendorff, W. *Sociología del delito*. Editora Nacional. Madrid, 1959. pág. 16

Este principio de la democracia representativa, fué retomado por nuestra Carta Magna, de la Constitución Política de los Estados Unidos de Norte América, mismo que a su vez fué adoptado de la República Francesa, cuyo censo político también se basa desde la Revolución Francesa, en el año de 1789 en la soberanía popular, pero que, a diferencia de la democracia estadounidense y mexicana, que son democracias presidencialistas con rígido criterio de separación de poderes, la francesa es una democracia parlamentaria, donde las cortes son lazos de unión entre el gobierno y la representación popular.\*

No obstante, la participación directa o indirecta del pueblo en la elaboración de leyes, representado por el poder legislativo, puede realizarse a veces, aún indirectamente sin elección, tal como sucede en los casos de referéndum, ya sea facultativo u obligatorio.

En algunos otros casos, la colaboración del pueblo consiste en ejercer la facultad relativa a la iniciativa de las leyes, así, en el sistema suizo democrático, el derecho de iniciativa radica en todos y en algunos cantones, según la naturaleza de las leyes.

---

\* "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 la Ley Fundamental". - Art. 40 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde la teoría de la división de poderes de Montesquieu, la libertad de los ciudadanos se asienta tanto en el principio de equilibrio de los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), como en aquel que se caracteriza, en que el poder legislativo se ejerce mediante el voto depositado por los ciudadanos.

Así pues, por medio de las elecciones, los ciudadanos participan en la vida política manifestando la voluntad popular y creando órganos representativos. En este sentido el proceso electoral cada día se torna más complejo, ya que la sociedad en general lo demanda cada vez más, preocupándose por la democratización de las instituciones que la gobiernan.\*

En principio el resultado de las elecciones, en cuanto manifestación de voluntad de la mayoría que forma el consenso político del país, se interpretaba como teoría del contrato, en virtud de que prevalecía la voluntad de los más, al entender que los menos estaban equivocados, después se distinguió entre representación y mandato, predominando actualmente la teoría de la convención que participa de la naturaleza pública y de los acuerdos sociales. En todo caso, las elecciones tienen especial naturaleza y ésta radica en el hecho de la votación. El sufragio es no solo un derecho, sino también un deber de naturaleza social. Así se pone de relieve cuando

---

\* En efecto, como se podrá analizar en el siguiente capítulo, en el cual se realiza un estudio comparativo de las diferentes leyes que han regulado los procesos electorales en este país, desde 1911, hasta las últimas reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los procesos electorales y su regulación, cada día se tornan más complejos debido al aumento de la participación ciudadana en las cuestiones de carácter público.

se establece el voto como un deber y la abstención como un crimen social.

" Así pues, la esencia de las elecciones radica en el voto como hecho político. Sin embargo, también estriba en las formas técnicas que el voto adopta para hacerse valer. Algunos ejemplos de estas variantes técnicas son:

a) Sistema de sufragio único: Cada elector tiene un voto.

b) Sufragio Orgánico: El voto es reconocido, en función del status profesional de quien lo emite.

c) Sufragio inorgánico: El voto es asignado, en función del domicilio del votante.

d) Sufragio Unirversal: Se basa en el principio de cada individuo un voto.

e) Sistema de voto restringido: Solamente algunos ciudadanos tienen derecho a participar en las elecciones.

Otra cuestión de importancia para comprender las elecciones es el propio procedimiento electoral. Algunos de los sistemas más usuales son los siguientes:

a) Sistema de elecciones directas: Los electores designan por sí mismos a los candidatos.

b) **Votaciones públicas:** El voto se emite sin secreto.

c) **Votaciones secretas:** El voto es emitido en secreto.

d) **Sistema de voto limitado:** Los electores sólo pueden votar por determinado número de candidatos, en una circunscripción geográfica.

e) **Sistema de acumulación de votos:** Aún cuando en una circunscripción haya varios candidatos, el elector puede dar todos sus votos a un solo candidato.

f) **Sistema proporcional:** De manera indirecta, al votar por un partido, el elector designa a ciertos candidatos que, por el número total de votos obtenidos por el partido, les serán asignados en el conteo final.

g) **Sistema proporcional de Hare:** El total de votos obtenidos por un partido es dividido entre los puestos por los que compitió. Cuando un candidato ha cubierto los votos necesarios para ganar a su contrincante, los que sobran son asignados al que le sigue en la lista.

h) **Sistema proporcional de Thiele:** El elector no vota por individuos (como las planillas de los sindicatos).

i) Sistema proporcional de Hondt: Consiste en la combinación de las listas que se arman por alianzas, una vez que se conocen los resultados de las elecciones".<sup>28</sup>

#### 5 Reforma Política.

En términos generales, una reforma consiste en un cambio de situación de orden, régimen u objeto, sin afectar sus rasgos fundamentales que pueden trocarse en una sustitución de esos ordenes, regímenes u objetos por otros distintos. La Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, dice al respecto del concepto de Reforma, que es la acción o el efecto de reformar o reformarse // Corrección o nuevo arreglo que se hace a una cosa // Innovación pretendida o autorizada en una materia // Cambio o nuevo método de la vida.

Por otra parte, la Gran Enciclopedia Larousse, reconoce además del significado genérico comentado anteriormente, tres diferentes acepciones sobre dicho concepto.

**DERECHO POLITICO.-** Reforma de la Constitución, modificación total o parcial del texto Constitucional, que puede producir cambios en el sistema político.

---

<sup>28</sup> Mestre Martínez, Esteban. *Sistemas y Procesos Electorales*. Editorial Paraninfo. Madrid, 1979. pp. 345-347.

**POLITICA ECONOMICA.-** Reforma Agraria, proceso político de carácter masivo que tiene como objetivo fundamental, un cambio rápido y radical en el régimen de propiedad y explotación de la tierra y que da nacimiento a un nuevo tipo de relaciones sociales.

**DERECHO PROCESAL.-** Recurso de Reforma. El que tiende a impugnar una resolución Judicial dictada por un Juez de Instrucción. (Cabe aclarar que ésta figura es privativa del Derecho Procesal Español).

Consideramos que en el Concepto de Reforma, lleva implícito cualquier cambio o transformación, sea Constitucional Política o Económica, por lo que desde nuestro punto de vista el Concepto solo admite dos acepciones, el genérico mismo que reconoce la Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana y el Histórico; que se refiere al movimiento religioso del siglo XVI, por el que gran parte de Europa se sustrajo a la obediencia del Papa, dando nacimiento a las iglesias protestantes, para invadir y destruirse mutuamente.

Así pues, por Reforma Política entendemos, todo cambio o transformación en el régimen Constitucional sobre la estructura y organización de los Poderes de la Unión, con el fin de garantizar a los ciudadanos una mayor legalidad en la actuación por parte de la Autoridad, que se da dentro de un marco previamente determinado por la propia ley.

## CAPITULO II

### REFORMA ELECTORAL Y REFORMA POLITICA

1. Breve historia de las reformas electorales en México desde la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911.

- a) Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911.

La Ley de Francisco I. Madero del 19 de Diciembre de 1911, y su reforma del 22 de Mayo de 1912, constituyen una verdadera innovación en la evolución del derecho electoral. Otorga personalidad jurídica a los partidos políticos, se organiza el registro de electores, se instaura la elección directa y se crean los colegios municipales sufragáneos. Se trata de una respuesta al régimen porfirista, que había convertido los principios de la Ley Orgánica del 12 de febrero de 1857, en simples instrumentos para realizar maniobras electorales de carácter legal.

Para los fines de éste análisis se puede dividir el proceso electoral de la Ley de 1911 en tres partes: sección, colegio municipal sufragáneo y distrito electoral.

Cada dos años se dividía el país en distritos electorales (60, 000 personas o fracción superior a 20,000 por distrito) y en colegios municipales sufragáneos. Esta división la efectuaban los gobernadores de los Estados y las primeras autoridades políticas del Distrito y territorios. A su vez, los Presidentes de los ayuntamientos dividían los municipios en secciones de 500 a 2,000 habitantes. Por cada 500 habitantes, se elegía un elector.

Los colegios municipales sufragáneos, estaban constituidos por los municipios en que se dividía el distrito, salvo aquellos que por su población no lograban cinco electores. Los municipios que se encontraban en este caso, se reunían con el municipio más próximo, a fin de formar el colegio municipal sufragáneo.

La Junta Revisora del Padrón Electoral, se integraba con el presidente municipal y dos de los excandidatos que con él hubieran competido por la presidencia, o en su defecto, por dos expresidentes municipales, tenía la obligación de levantar el censo por secciones, publicar las listas electorales y la facultad de resolver las reclamaciones que, por inclusión o exclusión de votantes, presentaran los partidos políticos o los ciudadanos.

Asimismo, como acto previo a la elección, los partidos políticos (desaparece ya el término partido como demarcación territorial), registraban sus candidatos a electores ante el

presidente municipal, a quien entregaban también las cédulas - boletos electorales- elaboradas por cada partido. Las cédulas contenían el nombre del candidato a elector, el nombre del candidato a diputado por quien se comprometía a votar el elector y el partido a que pertenecían. Llevaba además, un disco de color, como distintivo del partido. La Secretaría de Gobernación establecía el modelo al que debían ajustarse las cédulas y registraba los colores de los partidos. Para poder participar en las elecciones, los partidos se registraban ante el Comité Distrital.

La Mesa Directiva de la casilla, se integraba con un instalador y dos escrutadores nombrados por el presidente municipal, pero estos dos últimos, a propuesta de los partidos. Si no había partidos registrados o no se hacían proposiciones, el Presidente designaba libremente a los escrutadores. Publicada la lista de funcionarios de casilla, los partidos políticos o los ciudadanos, tenían derecho de acreditar un representante en las casillas.

El día de la elección, a las nueve de la mañana, el instalador, acompañado de los escrutadores, declaraba abierta la casilla. Si no se presentaba el instalador propietario, lo sustituía el suplente; en ausencia de éste, ocupaba el lugar uno de los escrutadores; a falta de escrutadores, los representantes de los partidos; pero si tampoco había representantes, se hacían designaciones entre los ciudadanos empadronados.

La casilla permanencia abierta de las nueve a las doce horas y de las tres a las cinco de la tarde. Los votantes recibían un ejemplar de las cédulas de cada partido y además, una en blanco por si votaba por candidatos no registrados. El ciudadano se apartaba a un lugar que le permitiera, sin ser visto, escoger la cédula del partido por quien votaba. Después de doblarla y depositarla en la urna, destruía los restantes y el instalador anotaba en el padrón, junto a su nombre, la palabra votó. Ya desde entonces, e incluso casi con la misma redacción que la actual, se especificaba que la votación podía recogerse con máquinas.

Después de cerrada la votación, el instalador y los escrutadores hacían el cómputo total de la elección y declaraban electo al que lograba mayor número de votos. Una copia del acta se remitía, junto con las cédulas y las protestas presentadas a la autoridad municipal, quedándole al instalador otro tanto. Los representantes de los partidos tenían derecho a que se les entregara copia del acta.

Como ya se dijo, los colegios municipales sufragáneos los constituían los electores de todas las secciones de un municipio. El presidente municipal instalaba el colegio y lo presidía hasta que se designaba la mesa directiva, a quien entregaba los expedientes electorales y se retiraba. Acto continuo, el colegio elegía dos comisiones de tres miembros para que dictaminaran sobre las elecciones de los electores. El colegio podía decidir sobre la nulidad o validez de una elección.

A los ocho días de los dictámenes, se reunía el colegio para elegir diputados. Si el municipio era parte de un distrito electoral, los colegios elegían a los diputados y enviaban los expedientes a las cabeceras de distritos, donde se declaraba diputado, al que lograba la mayoría simple. Si el colegio municipal sufragáneo comprendía un distrito electoral, elegía y declaraba electo al diputado.

Este mismo método se seguía en la elección de senadores, que eran posteriormente declarados electos por las legislaturas locales, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, Presidente y Vicepresidente de la República. Para las elecciones en los colegios, también los partidos tenían que elaborar sus propias cédulas.

Como se ha visto, esta ley proporciona muchos elementos que aún perduran en la legislación vigente: Expedientes electorales, distribución de actas, integración de las mesas de casilla, métodos mecánicos y electrónicos 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 instaura el secreto del voto, etcétera.

Sin embargo, debe destacarse el acendrado 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. Aunque la elección sigue siendo indirecta, se crean organismos más democráticos, como los colegios municipales sufragáneos, cuya importancia se traduce en que eran ellos los que calificaban las elecciones.

Por otra parte (y este es, sin duda, uno de los puntos más sobresalientes), la Ley otorga a los partidos políticos, por primera vez en México, el rango de sujetos de derecho, al reglamentar su constitución y funcionamiento. Para la creación de un partido político debía constituirse en una asamblea de por lo menos 100 ciudadanos, en la que se hubiera aprobado un programa político y de gobierno, se eligiera una junta que tuviera la representación y que dicha asamblea fuera protocolizada por Notario Público. Además, debía tener publicaciones periódicas.

Por primera vez en la historia del derecho electoral mexicano, se da elección directa de diputados y senadores. Esta es la gran aportación de la reforma que sufre esta Ley en Mayo de 1912. En cuanto al procedimiento, esta reforma mantiene el mismo mecanismo ya descrito.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> La información histórica en la que se apoya esta apartado fue tomada de: *Legislación electoral mexicana 1812-1973*. Secretaría de Gobernación. México 1974.

b) Ley Electoral para la Formación del Congreso  
Constituyente del 20 de Septiembre de 1916.

Esta ley mantiene las innovaciones de la Ley maderista, pero retoma algunas prácticas de la Ley Orgánica Electoral de 1857.

Una junta empadronadora, entregaba las boletas a cada votante, quien para sufragar, tenía como estipulada la Ley de 1857, de llevar firmada y expresar a la mesa su nombre en voz alta. La casilla es instalada mediante una junta instaladora, pero se suprime el derecho que la Ley de 1911 otorgaba a los partidos para que propusieran escrutadores. Como en las leyes anteriores a la de Madero, los miembros de la mesa son nombrados entre los primeros ciudadanos que se presenten a la casilla.

Pero, por otra parte, esta Ley instauro un nuevo organismo: Las juntas computadoras. Estas juntas las componían los presidentes de las casillas de un distrito electoral, que reunidos en las cabeceras de los distritos, realizaban el cómputo general de votos y declaraban electo diputado al que lograra mayoría simple, absteniéndose de calificar los vicios o irregularidades de las elecciones. Sólo se hacían constar en el acta.<sup>30</sup>

c) Ley Electoral para la Formación del Congreso  
Ordinario.

---

<sup>30</sup> Idem.

Esta ley, expedida por Carranza el 6 de febrero de 1917, siguiendo el mismo esquema operativo de la convocatoria del 20 de Septiembre de 1916, completa el sistema de elección directa, que introduce Madero en 1912. La elección del Presidente de la República, se hace directa y a mayoría absoluta. Este requisito ya no vuelve a aparecer en nuestras leyes electorales posteriores.<sup>31</sup>

d) Ley para las Elecciones de Poderes Federales del 2 de julio de 1918.

Esta Ley es otro de los grandes documentos en materia electoral. El procedimiento se depura, desaparece la mayoría absoluta, se garantiza el secreto del voto, se otorga al padrón electoral, el carácter de permanente y se perfila ya la futura credencial permanente de elector.<sup>32</sup>

La división directa y seccional sigue bajo la responsabilidad de los gobiernos locales y municipales. El padrón electoral tiene profundas transformaciones. Se crean las listas permanentes de electores manejadas por los consejos de listas electorales, consejos de distritos electorales y consejos municipales. La función de los consejos era la formación y revisión de las listas electorales.

---

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> Idem.

Los consejos de listas electorales, autoridad máxima del padrón electoral, residían en las capitales de los estados y se integraban con nueve miembros, designados al azar de entre los candidatos propuestos por los municipios. Cada municipio tenía el derecho de proponer un candidato. Los consejos de distritos electorales, tenían bajo su responsabilidad la revisión y perfeccionamiento del padrón en sus distritos. Su integración era similar a los de las juntas revisoras del padrón electoral de los que hablaba la Ley electoral de 1911: El Presidente municipal de la cabecera del distrito, dos de los ex candidatos que con él hubieran competido por la presidencia o en su defecto, dos de los ex presidentes menos antiguos y cuatro ciudadanos designados por insaculación.

Los consejos municipales tenían la misma función que los consejos de distrito, sólo que a nivel municipal. Su integración respondía también al mismo esquema.

Los consejos tenían una mesa directiva y duraban en su cargo dos años. Todo lo relativo a recursos y apelaciones sobre inclusión o exclusión de votantes era resuelto por el consejo de lista municipal, y quedaban como segunda y terceras instancias, los consejos distritales y los consejos de listas electorales. Las listas definitivas y la ubicación de casillas, las publicaban los ayuntamientos.

El procedimiento de cómputo era el mismo que el de las leyes de 1916 y 1917. También el de las juntas computadoras, integradas por los presidentes de casilla del distrito y creadas por la Ley de 1917, que llegaron a ser del dominio popular, de suerte que inclusive actualmente en algunas regiones del país se habla de "computadoras" (en tiempos electorales), para referirse a las instancias donde se cuentan los votos.

Los partidos que como ya se dijo, aparecen por primera vez reglamentados en la Ley de 1911, tienen ahora una legislación más amplia. La Ley hace incapie en ellos y aumenta cualitativa y cuantitativamente las disposiciones destinadas a su organización y funcionamiento.

Algunas de las reformas importantes de esta Ley, fueron las del 25 de Mayo de 1920 y la del 7 de Julio del mismo año. Esta última insistía en que los partidos tenían que elaborar sus propias boletas y entregarlas a los presidentes municipales; que las credenciales formaran parte de los expedientes electorales y se entregara al elector, constancia de haber votado. La ley también fué reformada el 24 de Diciembre de 1921, el 24 de Noviembre de 1931, el 19 de Enero de 1942 y el 4 de Enero de 1943. Esta última reforma, se orientó al fortalecimiento del padrón electoral.

Como puede apreciarse, esta Ley ha sido la que ha estado vigente por más tiempo.<sup>33</sup>

e) Ley Electoral Federal del 7 de Enero de 1946.

Con esta ley, por primera vez en la historia, la preparación, la vigilancia y el desarrollo del proceso electoral quedan bajo la responsabilidad del Gobierno Federal. Se crean la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales y el Consejo del Padrón Electoral. El cambio que se opera en el derecho electoral es un cambio estructural.

La Ley fué reformada el 21 de Febrero de 1949, y ésta reforma podría sintetizarse de la siguiente manera: La Ley obliga a los partidos a tener un Comité Directivo en cada entidad federativa, pero esta obligación solo era válida en aquellas entidades donde el partido en cuestión, tuviera un mínimo de mil afiliados. Asimismo, se definen con más amplitud los representantes; se indican los recursos a seguir en caso de negación de un registro; ya no se dice que el registro de electores se hará mediante brigadas; se prohíbe que los miembros de la Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales Electorales y Comités Distritales, puedan figurar como candidatos a Diputados, Senadores ó Presidente de la República, si no se separan de sus puestos con seis meses de

---

<sup>33</sup> *Ibidem*.

anticipación y ordena que para la instalación de la casilla, no basta la sola presencia del Presidente ó su suplente, sino que es necesario que estén todos sus miembros.<sup>34</sup>

f) Ley del 4 de diciembre de 1951.

Esta ley retoma los principios de la de 1946, con sus reformas, nuevas disposiciones e incorpora modificaciones de forma. La Comisión Federal Electoral se integra de manera diferente. Según la Ley de 1946, la entonces Comisión Nacional de Vigilancia Electoral, se componía con dos comisionados del Poder Ejecutivo; el Secretario de Gobernación que la presidía y otro miembro del Gabinete, designado por el Presidente de la República; dos comisionados de los partidos más representativos y dos miembros del Poder Legislativo, así como un Senador y un Diputado.

De acuerdo con ésta Ley, sólo un comisionado corresponde al Ejecutivo, el Secretario de Gobernación, y se aumenta a tres el número de representantes de los partidos. El Secretario de la Comisión Federal Electoral, ya no será el más antiguo en el ejercicio del Notariado en el Distrito Federal, sino el que la propia Comisión designe entre los que tengan más de diez años en tal ejercicio. En las Comisiones Locales Electorales y Comités Distritales, se suprimen los comisionados de los partidos - había dos de los partidos de mayor relevancia - y quedan integrados únicamente, por los tres miembros

---

<sup>34</sup> Idem.

designados por la Comisión Federal Electoral y con representantes de los partidos con voz, pero sin voto.

Se suprimen las juntas computadoras de distrito, instauradas desde 1918 y que tanta popularidad alcanzaron. Ya no serán esas juntas las que hagan el cómputo de los votos, sino el Comité Distrital Electoral que, de acuerdo con la terminología de la Ley de 1918, fungía como junta instaladora y mesa directiva provisional.

En lugar del Consejo del Padrón Electoral, se crea el Registro Nacional de Electores, integrado como se le conoce actualmente y dotado con el rango jurídico de organismo electoral.

Esta ley es reformada en 1954, con el fin de otorgarle el voto a las mujeres. Asimismo, en esta reforma se fija el número de 75 mil afiliados como mínimo, para la constitución de un partido político, cantidad que durante el gobierno echeverrista, sería disminuida a 65 mil. En 1954, también se faculta al Registro Nacional de Electores para hacer la división seccional que antes tenían a su cargo los Comités Distritales, y se le asigna la obligación de entregar las listas electorales directamente a las Comisiones Locales y los Comités Electorales Distritales.

El régimen de diputados de partido, complementario del sistema mayoritario, y la credencial permanente de elector, son incluidos en la legislación electoral, mediante la

reforma del 26 de Diciembre de 1963. En esta reforma también se otorgó a los partidos, la exención de impuestos que actualmente tienen. Se estableció sanción para los Diputados que, habiendo sido electos, no acudieran al desempeño de sus funciones; se dispuso la obligación del elector de identificarse al acudir a votar, por medio de licencias de manejo, credencial u otro documento a satisfacción de la mesa o por el conocimiento que la persona declarara tener fe de los miembros de la mesa. Finalmente, se establece el criterio de que, además de la ideología o el programa, para la designación de los tres comisionados de los partidos en la Comisión Federal Electoral, se tomaría en cuenta el resultado de la última elección.

Como complemento de la reforma constitucional que otorgaba el derecho de voto a los jóvenes de 18 años, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 1970, la correspondiente reforma electoral, misma reforma que incluyó además, una serie de ordenamientos destinados a perfeccionar el proceso electoral en su aspecto operativo y a fortalecer al Registro Nacional de Electores.<sup>35</sup>

g) Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973.

La Ley de 1973 redujo las edades mínimas para ser Diputado y Senador a 21 y 30, respectivamente; asimismo, se redujeron los requisitos de la Ley para la creación de partidos políticos

---

<sup>35</sup> Idem.

nacionales, en lo que se refiere al número de miembros, facilitar su acción, garantizarles un mínimo de comunicación y el otorgamiento de franquicias postales y telegráficas; se buscaba asegurar una mayor fidelidad del Registro Nacional de Electores; se integró a todos los partidos políticos nacionales, con voz y voto en los organismos electorales y en general, se pretendió modernizar los mecanismos de elección.

En el Capítulo II de su Título Sexto, esta Ley preveía sanciones consistentes en multa, prisión o ambas, para quienes incurrieran en las siguientes infracciones y/o conductas propiamente delictivas, entre otras:\*

- > Intentar votar estando impedido para hacerlo.
  
- > Hacer propaganda electoral tres días antes y el de la elección.
  
- > Portar armas en la casilla.
  
- > Interponer recursos de queja o apelación electoral con temeridad o mala fe evidentes.

---

\* En esta relación sólo se presentan aquellas conductas cuya persecución sería de esperarse. Se omiten aquellas que, sancionadas por la ley, no lesionan la credibilidad del proceso electoral y además, normalmente no son perseguidas, como ocurre, por ejemplo, con la abstención de votar.

- > Negarse sin causa justificada, en el caso de los Notarios, a dar fe de los actos en los que deben intervenir.
  
- > Impedir la inscripción de una persona en el Registro Nacional de Electores, sin causa justificada.
- > Obtener ilícitamente el registro o cancelación del registro en el padrón electoral.
  
- > Votar más de una vez en la misma elección, o suplantar a alguien en tal acto.
  
- > Pretender obligar a alguien a votar por determinado partido o candidato, invocando para ello, lazos de autoridad o dependencia de algún tipo.
  
- > Falsificar, alterar, sustraer o destruir credenciales de elector.
  
- > Sobornar, presionar o cohesionar a alguien para que vote en determinado sentido.
  
- > Impedir que una casilla se instale oportunamente u obstruir su funcionamiento o su clausura conforme a la Ley.

> A quien ostente una organización como partido político, sin estar este último registrado como tal, ante las instancias legales. Esto mismo vale para quienes hagan ostentación de alianzas o coaliciones de partidos.

Junto a los delitos o infracciones aquí señalados, la Ley prevé otros muchos, agrupados en sanciones a los funcionarios del Registro Nacional de Electores, autoridades civiles, autoridades judiciales o militares, funcionarios de partidos políticos, etcétera. En ningún caso, la sanción más alta rebasa los tres años de prisión.<sup>36</sup>

## 2. La reforma política de 1978. Importancia y antecedentes.

Mientras que las reformas mencionadas en el apartado 1 de este capítulo, tradicionalmente se habían restringido al carácter de simples "reformas electorales", porque reducían sus alcances a la simple modificación de la Ley y los mecanismos de

---

<sup>36</sup> Idem.

elección, la de 1978 se considera la más importante de todas las ocurridas hasta la fecha, en virtud de que tuvo alcances no sólo jurídicos, sino también políticos.

Como antecedente, debe mencionarse que tras el movimiento estudiantil de 1968, en la sociedad mexicana habían quedado diversas heridas sin cicatrizar. La reforma electoral de 1973 había pretendido dar respuesta a esa problemática, pero sin otorgar representatividad a una serie de movimientos y partidos que, aún cuando minoritarios, eran representativos.

El gran mérito de la reforma política de 1978 consiste precisamente, en que no se limita al ámbito electoral, sino que propicia una verdadera apertura a movimientos sociales y políticos representativos, hasta entonces marginados.

El origen de dicha reforma, nace con el discurso que emitió Jesús Reyes Heróles como Secretario de Gobernación el 1° de Abril de 1977, mismo que definió en líneas generales la intención de trazar "una reforma política", como respuesta a la necesidad de acelerar de alguna manera el proceso de democratización interna del País, apresurando así, la evolución política.

En este sentido, manifestó Jesús Reyes Heróles "...El Presidente López Portillo, está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación, el complejo mosaico ideológico nacional, a fin de facilitar la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que la configuran...".<sup>37</sup>

Los puntos centrales de la Reforma Política de 1978, fueron los siguientes:

- > Se declaró una amnistía en favor de todos los presos y perseguidos por delitos que, aunque tipificados penalmente, habían sido motivados por actividades políticas.
  
- > Se convocó a un amplio proceso de consulta pública, tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo ( Secretaría de Gobernación ), como en el del Legislativo ( Cámara de Diputados ), con el fin de dar lugar a una Ley, que diera respuesta a las verdaderas preocupaciones de la sociedad mexicana de aquellos años.

---

<sup>37</sup> Jesús Reyes Heróles. Discurso pronunciado en la sesión solemne en que el Ing. Rubén Figueroa, Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, rindió su Segundo Informe Informe de Gobierno. Gaceta informativa de la C.F.E. Tomo I, 1977, México, P. IX.

> Como resultado de ese proceso de consulta, se promulgó en 1978 la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, cuyos puntos más importantes son:

- El relajamiento de los requisitos para el registro de partidos políticos, con el fin de dar cabida a minorías que, siendo significativas, hasta entonces habían estado marginadas de la legalidad ( e incluso proscritas ), como era el caso del Partido Comunista Mexicano.
  
- La apertura de los medios de comunicación mediante la asignación de tiempo de transmisión a los partidos políticos, incluso en la televisión, medio que hasta entonces, sólo había estado al alcance del partido gobernante. La prerrogativa de tiempo en los medios, que ya existía en la Ley de 1973, se amplió en 1978.
  
- Se redujo el número de votos necesarios, para que un partido conservara su registro tras las elecciones. Como precondition, se estableció

la figura del "registro condicionado al resultado de las elecciones".

- El país fue dividido en circunscripciones plurinominales. Mediante este recurso, se sustituyó la figura de los "diputados de partido", introducida en 1963, por la de "diputados plurinominales". Cada partido presentaría una lista de candidatos a diputados por cada circunscripción, de tal manera que, por cada 1.5% de votos que ese partido obtuviera en una determinada circunscripción, obtendría un diputado plurinomial, además de los que obtuviera por la vía de representación mayoritaria.

- El número de curules para diputados, fue ampliado a 400 (300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional o plurinomial).

Por lo que se refiere a los delitos electorales, la figura está ausente de esta Ley, como lo estuvo en todas las que

le precedieron y curiosamente, las conductas que de acuerdo con la Ley de 1978 ameritan sanción, son menos, en número, que las previstas en la de 1973. Así, la Ley de 1978, señala que serán sancionadas las siguientes conductas, de acuerdo con el capítulo III del Título Quinto:\*

- > Portar armas en la casilla.
- > Votar más de una vez, suplantar u obligar en tal acción.
- > Manifestar datos falsos al Registro Nacional de Electores.
- > Ejecutar actos de lucro con el voto.
- > Impedir la apertura, el funcionamiento o la clausura normales de la casilla.
- > Impedir a un tercero, su inscripción en el Registro Nacional de Electores.

---

\* Aquí se procede con el mismo criterio aplicado en el caso de la Ley de 1973. Véase la anotación de pie de página correspondiente.

- > Obtener ilícitamente la inscripción de un tercero, en el Registro Nacional de Electores.
  
- > Instalar ilegalmente una casilla o usurpar funciones electorales. \*\*

En cuanto a los funcionarios electorales, se preveían como sancionables las siguientes conductas:

- > No hacer constar oportunamente las irregularidades electorales de la que tuvieron conocimiento.
  
- > No admitir, siendo funcionarios del Registro Nacional de Electores, la solicitud de inscripción de una persona con derecho a ella.
  
- > Siendo funcionarios del mismo Registro, alterar, ocultar o sustraer la documentación relativa al padrón único; expedir credencial de elector a quien no tenga derecho a ella, no expedirla oportunamente o entregarla en blanco a quienes no deban tenerlas en su poder.

**\*\* Nótese la gravedad de los delitos listados hasta aquí. Pues bien, la Ley que se comenta prevé en su artículo 242 una sanción de hasta un año de prisión y hasta un año de privación de los derechos políticos o ambas, para quien incurra en tales conductas. Penas tan blandas permiten afirmar que el criterio punitivo de la Ley en cuestión, era su parte más criticable.**

- > No proporcionar oportunamente a las casillas, la documentación electoral necesaria.

En los casos mencionados en esta lista, se establecían sanciones hasta de 5 mil pesos de multa y prisión hasta de dos años, o ambas (artículo 243).

Por último, a quienes tienen relaciones de autoridad con electores, el artículo 244 señalaba una sanción hasta de 20 mil pesos de multa y prisión hasta de tres años o ambas, cuando incurrieran en las siguientes conductas:

- > Obligar o inducir a los electores a favor o en contra de un candidato o partido.
- > Privar de la libertad a los candidatos, sus representantes o los representantes de los partidos políticos, pretextando delitos o faltas inexistentes.
- > Impedir la reunión de una asamblea o manifestación pública o cualquier otro acto legal de propaganda electoral.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> El análisis consignado en relación con la reforma de 1977, fue realizado en: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. ( Publicada el 30 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación ). Comisión Federal Electoral. México, 1985.

### 3. Legislaciones electorales posteriores a la Reforma Política de 1978.

Tras la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en Diciembre de 1977, fue emitido un decreto de reformas de aquella Ley, mismo que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Enero de 1982. La parte que sufrió mayores modificaciones, fué el Título Sexto, dedicado precisamente, al Contencioso Electoral. Sin embargo, la sustancia original no fue afectada. Las sanciones a los delitos no fueron incrementadas y sólo se introdujeron párrafos aclaratorios y cuestiones técnicas destinadas a perfeccionar los procesos.

A partir de entonces, se dieron tres reformas trascendentes, una en 1984, que dio lugar a la sustitución de la Ley de 1978 por el Código Federal Electoral, y dos durante el gobierno salinista: la que condujo a las elecciones de 1991 y la que precedió a las de 1994. De estas dos últimas reformas se hablará en el capítulo siguiente.

Por lo que se refiere a la reforma de 1984, de ella emanó el Código Federal Electoral, cuyos avances fueron mínimos en relación con la Ley previa, puede considerarsele el eslabón entre dos situaciones: Una de transición (constituida por la LOPPE), y otra de consolidación (representada por el Código Federal Electoral). En lo que hace a los delitos electorales, prácticamente se mantuvo el tratamiento que se les dio en la Ley de 1978.

Una de las medidas más importantes de ésta reforma, fue el aumento de 300 a 500 diputados, mediante el incremento a 200 del número de diputados de representación proporcional.

### CAPITULO III

#### LA REFORMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL DURANTE EL PERIODO 1989 - 1994.

##### 1. Del Código Federal Electoral al Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales.

###### a) Reforma de 1989.

La reforma electoral de 1989, constituye la transición del Código Federal Electoral al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en lo sucesivo, COFIPE). La transformación del primero en el segundo, ocurrió tras una iniciativa de Ley, producto de 215 modificaciones hechas al primer Código.

La nueva legislación resultó sumamente importante, porque fué consecuencia de las exigencias de los partidos de oposición tras el dudoso proceso electoral de 1988, que llevó al poder a Carlos Salinas de Gortari.

En la nueva legislación destacan:

- > La organización de las elecciones federales siguen estando a cargo del Estado. Esta función es ejercida por el Instituto Federal Electoral (IFE, organismo que sustituye a la antigua Comisión Federal Electoral), con la participación de Representantes Políticos y de los poderes Legislativo y Judicial.
  
- > El IFE es una institución de carácter permanente, a diferencia de los organismos electorales anteriores, que sólo funcionaban durante los procesos electorales.
  
- > Por primera vez en la historia, la Institución Organizadora de las Elecciones, concentra de manera integral y directa, funciones que o estaban aisladas y dispersas o bien, no estaban consideradas, tales como la elaboración del padrón electoral, la organización de la jornada electoral, la realización de cómputos y el otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica, la impresión de materiales electorales, lo relativo a derechos y prerrogativas de los partidos políticos y el del servicio electoral.

- > El IFE rige sus funciones por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.
  
- > El IFE cuenta con una estructura nacional desconcentrada, con órganos delegacionales en las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales.
  
- > El IFE busca profesionalizar la función electoral mediante el desarrollo de un servicio de carrera, para funcionarios electorales.
  
- > El Órgano Superior de Dirección del IFE es el Consejo General. Se integra por un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro del legislativo, seis consejeros magistrados -figura novedosa que representa a la sociedad civil- y representantes de los partidos políticos. Esta estructura impide una mayoría mecánica de cualquier partido en la toma de decisiones.
  
- > El órgano ejecutivo del IFE es la Junta General Ejecutiva, integrada por el Director General, el Secretario General y los Directores Ejecutivos del Registro Nacional de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos,

Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica y Administración.

- > Se crea un sistema de medios de impugnación y un tribunal autónomo e imparcial, órgano jurisdiccional en materia electoral: El Tribunal Federal Electoral.
  
- > El sistema de medios de impugnación da definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantiza que los actos y resoluciones electorales, se sujeten invariablemente al principio de legalidad.
  
- > El Tribunal Federal Electoral, funciona en forma desconcentrada por medio de cuatro salas regionales y una central, a fin de asegurar la impartición ágil y eficaz de la justicia electoral.
  
- > Con vistas a las elecciones federales de 1991, se elaboró un nuevo padrón electoral a partir de cero, por técnica censal y entrevistas casa por casa, en un tiempo récord de cinco meses. Se integró a partir de la elaboración del Catálogo General de Electores.

- > Con base en el nuevo padrón, el IFE expidió y entregó a cada uno de los ciudadanos inscritos una credencial para votar.
  
- > La elaboración y vigilancia del padrón se hizo en coordinación con todos los partidos políticos, los cuales se integraron a las Comisiones de Vigilancia Distritales, Estatales y Nacionales.
  
- > Se buscó establecer derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos, con miras a dar lugar a un sistema de partidos competitivo.
  
- > Se establecieron nuevas formas de financiamiento electoral:
  - Por actividad electoral, en un monto fijado en atención al número de votos que cada partido obtuviera en las elecciones de diputados y senadores.
  
  - Por actividades generales, mediante la división en partes iguales para cada partido, el equivalente a 10% del monto total asignado a cada uno, por concepto de actividad electoral.

- Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar a los partidos, consistente en 10% de las dietas anuales de los Diputados y Senadores de cada partido.

- Por actividades específicas, hasta por 50% de los gastos anuales que cada partido comprobara en educación y capacitación política, investigaciones socioeconómicas y políticas y tareas editoriales.

- > Fueron ratificadas las prerrogativas fiscales, postales y telegráficas de los partidos y la ampliación de su acceso a los medios electrónicos de comunicación social. A partir de ese momento, México es el único País que otorga a los partidos políticos, en igualdad de condiciones, tiempo público oficial gratuitamente y prohíbe además, a los concesionarios de radio y televisión, que les cobren tarifas comerciales superiores a las de publicidad.

- > En esta primer versión del COFIPE, fué reglamentada y permitida la figura de las coaliciones partidistas, para fortalecer

la competitividad uniendo en una sola fuerza al electorado potencial de cada partido coaligado o coaliado.

> Se buscó privilegiar las plataformas y programas electorales de los partidos por encima de personalidades de candidatos.

> Se establecieron reglas y procedimientos claros y precisos para la organización y desarrollo del proceso electoral, que no se agotaran el mismo día de las elecciones, sino que se convirtieran en una labor constante e ininterrumpida de diez meses, en la que participaran gobierno, partidos y ciudadanos.

> Se creó un mecanismo imparcial ( sorteo ) y objetivos ( capacitación ) para designar a los ciudadanos que fungirían como funcionarios de casilla, previo sometimiento a un proceso de insaculación-capacitación-evaluación.

> Se fijaron requisitos y procedimientos para determinar la ubicación de las casillas.

> Fueron suprimidas las listas adicionales en las

casillas. Los electores en tránsito sólo podrían votar en casillas especiales, mismas que se instalarían en números reducidos.

> Se estableció la acreditación por los partidos políticos de dos representantes propietarios y un suplente por cada casilla, así como un Representante General por cada diez casillas urbanas o cinco rurales, durante la jornada electoral.

> Fueron reducidos los plazos para la entrega de los paquetes electorales a los consejos distritales.

> Se instauró la obligación de instrumentar un sistema de informática para recabar la suma de los resultados preliminares provenientes de los consejos distritales y la de publicarlos la noche de la jornada electoral. A este sistema de informática, tendrían acceso permanente los partidos políticos.

Sin embargo, lo más novedoso de esta legislación, fué la adición de un nuevo Título ( el vigesimocuarto ) al Código Penal, bajo el nombre de "Delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos". Este Título fue adicionado por el

artículo segundo, del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Agosto de 1990. Este Título es comentado en el apartado 3 del Capítulo V de este trabajo.<sup>39</sup>

*b) Reforma de 1993.*

Con vistas a las elecciones federales de 1994, en 1993 fue realizada una nueva reforma electoral, con el fin de asimilar las experiencias derivadas del proceso electoral de 1991, así como de atender algunas de las inquietudes de los partidos políticos de oposición.

A continuación se describen los alcances de esta reforma, en diversos puntos:

**SISTEMA DE REPRESENTACION.**

- > El partido mayoritario solo podría llegar a tener 315 diputados.
- > Fue modificada la Constitución en su artículo 65, para que el comienzo del primer periodo de sesiones del Congreso fuera el 1° de Septiembre

---

<sup>39</sup> Berlín Valenzuela Fransico. Alcances de la reforma política de 1989. Facultad de Derecho. México, 1990.

También se reformó el artículo 66, para fijar la duración de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso. Asimismo, al artículo 41 se le agregó un último párrafo, que dice que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

#### ORGANISMOS ELECTORALES.

> El texto del artículo 41 Constitucional, fué modificado para fortalecer las funciones del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral, a fin de dar seguridad jurídica al proceso.

#### INTEGRACION DE LAS CAMARAS.

> Las reformas del artículo 54 están relacionadas con los artículos 52 y 53 de la Constitución, que se refieren a los sistemas electorales para la integración de la Cámara de Diputados y la fijación de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales, respectivamente. Se hicieron para eliminar los candados, que se introducían en la llamada "cláusula de gobernabilidad" y establecían un tope al número de Diputados que podía llegar a tener en un

sólo partido, puesto que antes de la reforma de 1993, un partido podía llegar a tener hasta 350 Diputados, con lo cual se dejaban solo 150 a la oposición. Ahora la primera cifra mencionada se redujo a 315.

> En el artículo 56 Constitucional, se introduce un nuevo sistema para la integración de la Cámara de Senadores, que consiste en aumentar su número a cuatro senadores por entidad federativa de los cuales tres serán electos por el principio de mayoría relativa y uno por el principio de asignación a la primera minoría es decir, tendrá derecho a un senador el partido político que por sí solo obtenga el segundo lugar en la votación de una entidad.

> En las elecciones federales de 1994, también se renovaron los miembros de la Cámara de Senadores, pero solo se eligieron tres por entidad federativa, pues hay uno que esta en funciones de acuerdo con el sistema anterior, instaurado en 1990, cuando se cambiaba a los integrantes de la cámara por mitad de tres años

> El artículo 60, en su primer párrafo, otorga al IFE, la facultad de declarar la validez de las

elecciones para diputados y senadores en los distritos electorales uninominales en cada uno de los estados y el Distrito Federal. Esta reforma es importante porque con ella se sustituye el llamado principio de autocalificación de las elecciones, el que llevaban a cabo las cámaras de Diputados y de Senadores por medio de sus respectivos colegios electorales. Es inevitable señalar que ese sistema de autocalificación dio lugar a abundantes injusticias y al trastocamiento de la voluntad popular mediante arreglos políticos extralegales (la llamada concertación).

- > El artículo 63 de la Constitución fue modificado para disminuir el número mínimo que requería la Cámara de Senadores para que una sesión pudiera considerarse válida, bajando el quorum de sus dos terceras partes hasta más de la mitad del número total de sus miembros. Se adopta así la proporción que se tiene en la Cámara de Diputados, con la finalidad de hacer operable el quorum con la duplicación del número de senadores de 64 a 128 a partir de 1994.

## **CALIFICACION DE LA ELECCION PRESIDENCIAL.**

- > El artículo 74 Constitucional, fue reformado en su fracción primera para precisar la facultad electoral exclusiva en la Cámara de Diputados, que consiste en calificar la elección del Presidente de la República.
  
- > El artículo 100 fue modificado para que los Ministros del Tribunal Federal Electoral, no puedan tomar ningún tipo de licencia, mientras no concluya totalmente el proceso electoral.

## **ORIGEN DEL PRESIDENTE.**

- > Fue modificado el artículo 82 a fin de permitir que, a partir del 1° de Diciembre de 2000, el Presidente de la República pueda ser un hijo de padre o madre, no mexicanos por nacimiento.

## **GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

- > Fueron modificados diversos artículos constitucionales a fin de permitir que los habitantes del Distrito Federal, puedan elegir al Jefe del Departamento de manera indirecta, pues el Presidente de la República lo propondría y la

Asamblea de Representantes lo ratificaría. De este modo, la designación de ese funcionario adoptaría un matiz parlamentario.

> El Jefe del Departamento del Distrito Federal podrá nombrar al Procurador General de Justicia del D. F., así como a los delegados políticos, mismos que deberán ser ratificados por la Asamblea de Representantes.<sup>40</sup>

## 2. La Reforma Constitucional Electoral en el Diario de los Debates del congreso de la Unión.

La Reforma Constitucional Electoral, pasó por enconados debates en el seno de las cámaras, especialmente de la de Diputados. Testimonios de estas discusiones se encuentran en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, donde quedan patentes los siguientes aspectos:

> El Partido de la Revolución Democrática, pugró porque la Reforma Electoral Federal Constitucional, llegara más lejos, para

---

<sup>40</sup> Las anotaciones incluidas en este apartado son producto de una revisión de la versión actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit.

eliminar los "candados" que permiten al partido gobernante, seguir teniendo una gran influencia sobre el control de los resultados electorales.

> El mismo Partido abanderó la idea de que los procesos electorales en México sólo llegaran a ser verdaderamente limpios, una vez que el Estado abandone su papel de conductor de tales procesos y los deje a cargo de los ciudadanos y los partidos.

> El PRD también fue partidario de que se acentuaran las penas para los delincuentes electorales, como un candado a los excesos del partido gobernante.

> El Partido Revolucionario Institucional se mantuvo en la posición de no ceder más terreno que el incluido en la iniciativa presidencial, aún así, la iniciativa sufrió muchos cambios favorables, merced a la perseverancia de los partidos de oposición.

### **3. La Reforma Política 93/94 y el nuevo marco Constitucional.**

Actualmente está en marcha, una nueva reforma electoral que, seguramente, concluirá en 1996. Sin embargo, ya rindió

sus primeros frutos cuando en Marzo de 1994, se estableció en el artículo 41 Constitucional, que la organización de las elecciones, es una función estatal, que se realiza por medio de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, junto con los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, según lo disponga la ley.

Además de los cuatro principios rectores, de las elecciones que ya contenía el artículo 41 (el de certeza, el de legalidad, el de imparcialidad y el de objetividad), fue agregado otro principio rector de los procesos, el que se refiere a la independencia, que es congruente con la independencia del organismo que ha de regir las elecciones.

En la reforma que se hace al párrafo noveno del citado artículo, se establece que el organismo público que realizará las elecciones, será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones y que contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

El Organismo Superior de Dirección se integrará, ya no por consejeros Magistrados, como lo señalaba la reforma de 1993, sino por consejeros ciudadanos, que ya no requieren poseer Título de Licenciado en Derecho para formar parte del Consejo; basta con que

tengan el carácter de ciudadanos y reúnan los requisitos que establece la propia Ley. Este requisito era ampliamente criticable anteriormente, pues la política y sus consecuencias no son privativas de abogados, aunque sí debería exigirse algún grado de estudios por la complejidad e importancia de la labor a desempeñar. Asimismo, es notable que estarán representados los partidos políticos, pues los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos.

Los Magistrados del Tribunal Electoral, deberán satisfacer requisitos que no podrán ser menores de los que señala la Constitución, para ser Ministro de la Suprema Corte y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de diputados, a propuesta del Presidente de la República.

Los consejeros ciudadanos del Órgano Superior de Dirección, deberán satisfacer los requisitos que establece el Código y serán electos también, por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios de la Cámara; conviene destacar que los partidos políticos participarán en un plano de igualdad y solamente con voz, ya no con voto. Este artículo es particularmente interesante, porque trata de garantizar la imparcialidad, la objetividad y la transparencia de los procesos electorales, con la integración independiente del organismo rector de los mismos.

## CAPITULO IV

### POLITICA CRIMINOLOGICA ELECTORAL

#### 1. Antecedentes históricos del concepto de delito electoral.

De acuerdo con la revisión de textos jurídicos presentada en el Capítulo II de este trabajo, se concluye que en ninguno de los textos que han regido los procesos electorales en nuestro país, se incluye el término "delito electoral", ni siquiera en la actual versión del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El Legislador se ha mantenido reacio a incorporar ese término en la legislación, aún cuando desde la Ley Federal Electoral de 1973, ya se incluyen en un capítulo especial ciertas conductas -con sus respectivas sanciones- que, aún cuando no sean calificadas allí como delitos, son implícitamente delictivas, ya que como se puede apreciar en el capítulo segundo, se refieren a conductas que en la mayoría de los casos transgreden el orden social y sin embargo, la Ley no les da el carácter de punitivas.\*

La explicación que puede darse a la resistencia del legislador a incorporar la denominación "delitos electorales", es que cierto pudor (en el mejor de los casos), impide que se admita

---

\* Observar pagina 66 en adelante de la presente Tesis.

que, a unos cuantos años de concluir el siglo XX, en México no hemos logrado encontrar la fórmula para eliminar prácticas tergiversantes de los resultados electorales, mismas prácticas que, evidentemente, siempre han sido alentadas y llevadas a efectos por el partido en el poder.

En lo que se refiere a la posibilidad de que exista algún antecedente de los delitos electorales, propiamente dichos en las legislaciones de otros países, terminantemente se concluye que tal antecedente no existe, por la sencilla razón de que aún en los países políticamente más atrasados (léase, por ejemplo, Honduras, Sudáfrica, El Salvador o el país más ignoto), existe tradición de respetar los resultados electorales, aún cuando no favorezcan al partido gobernante.

## **2. Antecedentes Políticos del Concepto de delito electoral.**

Debe hacerse notar, que tal vez el auge tradicional de los delitos electorales ha sido alentado en gran medida, por el hecho de que desde siempre, el Estado (e, implícitamente, el partido en el poder), se ha hecho cargo de la total conducción de los procesos electorales.

Es por demás sabido, que el Sistema Político Mexicano se apoya esencialmente, en la existencia de un partido

mayoritario y en el papel que han jugado otras organizaciones políticas menores, cuya presencia ha servido al grupo en el poder, para detectar corrientes sociales e ideológicas con sus consecuentes formas de manifestación, pues desde el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario \*, han sido absorbidas o inoculadas por el partido de Estado, o en su caso, reprimidas, haciéndose uso en forma irracional del poder, con el único y claro objetivo de continuar gobernando.

Esto ha originado la inexistencia de una oposición fuerte e institucionalizada, con una ideología propia, principios básicos bien definidos y plataformas políticas que sean sustentadas en políticas y programas de gobierno aplicables. En efecto, al existir oposiciones fragmentadas y débiles, sin fundamentos para gobernar, es lógico que el ciudadano al hacer uso de su derecho de voto, lo ejerza tradicionalmente a favor del partido mayoritario, por no tener otras opciones para emitir su voto.

---

\* El Partido Nacional Revolucionario, es el Primer antecedente del Partido Revolucionario Institucional, creado por Plutarco Elías Calles, para contrarrestar el caudillismo político de la época, en el cual fueron agrupados todos los sectores de la sociedad. Es celebre su discurso del 1° de Septiembre de 1928, pronunciado en la ceremonia de las Cámaras. " Después de muchas reflexiones sobre la grave situación que se ha creado como consecuencia de la inesperada muerte del General Alvaro Obregón, he meditado sobre la necesidad de crear un organismo de carácter político, en el que se fusionen todos los elementos revolucionarios que sinceramente, deseen el cumplimiento de un programa y el ejercicio de la democracia...Yo creo que la organización de un partido de carácter nacional, servirá para construir un frente revolucionario ante el cual se estrellen los intentos de la reacción...."- Excelsior 2° de Septiembre de 1928.

Por otra parte, el corporativismo, que desde el pacto de la Casa del Obrero Mundial con el Carrancismo en el año de 1914, ha sido un símbolo peculiar del Sistema Político Mexicano. " En su pacto con Carranza, -señala Aguilar Camín- los primeros obreros organizados hicieron a un lado la línea de acción sindical directa - independiente de todo gobierno- que habían practicado hasta entonces, y ofrecieron su contribución militar y su apoyo político a los ejércitos constitucionalistas. A cambio pidieron una prima exclusividad monopólica: la facultad de agremiar a todos los trabajadores en los territorios que los ejércitos constitucionalistas fueran conquistando. Los Constitucionalistas ganaron la guerra civil y conquistaron, por lo tanto, todos los territorios. La Casa del Obrero Mundial fué la primera organización nacional de los trabajadores reconocida por la revolución victoriosa. Ya en 1916, el primer gobierno preconstitucional pudo ostentar entre sus instrumentos políticos al primer movimiento obrero organizado semioficialmente de la era revolucionaria".<sup>41</sup>

Así, - continua el autor -, muy temprano quedó echada la suerte de la alianza de los obreros y el Estado. El patrocinio estatal sería una ventaja para los beneficiados, hasta un monopolio político, pero también demandaría de ellos una disciplina incontestable, una subordinación. El incipiente Estado posrevolucionario, buscó su organización sustituta. La encontró en la Confederación Regional de Obreros de México (CROM), devota, como la

---

<sup>41</sup> Aguilar Camín, Héctor. Después del Milagro. México, D.F., Editorial Cal y Arena. 1991. pág. 62.

Casa del Obrero Mundial".<sup>42</sup>

"La heredera de la CROM. nacida en el asenso del Cardenismo, fué la Confederación General de Obreros y Campesinos de México, una rama desgajada del cromismo al igual que su líder, Vicente Lombardo Toledano, fundador Cardenista de la hoy cincuentenaria Confederación de Trabajadores de México (CTM). Son esas las siglas del reino en que impera, desde 1940, el símbolo mayor -o el administrador más eficiente- de la alianza de los trabajadores y el Estado: Fidel Velázquez, a una rama desprendida del lombardismo que pudo reformular el vínculo del obrero con el Estado, cuando el radicalismo ideológico de Lombardo dejó de ser funcional a los propósitos gubernamentales, de industrializar al País".<sup>43</sup>

En efecto, esta alianza de la que habla Aguilar Camín, entre los obreros y el Gobierno, significa la sectorización de la sociedad y que a lo largo del presente siglo ha representado la posibilidad de obtener miles de agremiados y en consecuencia los votos de los agremiados en favor del partido de Estado, como voto cautivo.

Esta situación, que además se ha reflejado en los comicios electorales, haciendose fieles, conductas tales como las famosas " CARGADAS ", que no son otra cosa que el destino de fondos, bienes y servicios en favor del partido oficial, con el propósito

---

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Ibidem.

comuneros y pequeños propietarios, todos ellos, miembros en su mayoría de las Confederaciones Campesinas, para emitir su voto a la población en donde se encuentran empadronados, realizándose durante ese trayecto, el famoso proselitismo político a favor de dicho partido, so pretexto de formar parte él, como consecuencia de la alianza corporativa o inclusive a cambio de una torta y un refresco y bajo las amenazas de que en caso de perder la elección, se limitarán los subsidios para las cosechas y otros beneficios.

" Otro de los rasgos distintivos del Sistema Político Mexicano, -nos dice Sánchez Azcona-, es el estar apoyado en la supremacía del poder ejecutivo".<sup>44</sup>

"Si bien en el Estado Moderno -dice Arnaldo Córdova-, se tiende a destacar en casi todos los sistemas la figura del presidente, o el primer ministro, o el secretario general de partido, en el caso de México el presidencialismo tiene rasgos muy específicos fruto de nuestra historia. A través de nuestro desarrollo se han translapado la imagen del Presidente y la del caudillo, y a la fecha, podemos decir que los Presidentes mexicanos, tienen rasgos muy similares a lo que podría llamarse una dictadura constitucional. Sin dejar de reconocer que cada vez es menor la dependencia de una presidencia fuerte, en función de la propia persona del ocupante, si no más bien es la propia institución presidencial, quien por su

---

<sup>44</sup> Sánchez Azcona, Jorge. *Reflexiones sobre el poder*. UNAM. México, 1990, pág.18

calidad y tradición es la que viste y fortalece a quien la ocupa".<sup>45</sup>

A este respecto nos menciona Jorge Carpizo:

" Las causas del predominio del Presidente mexicano son:

- a) Es el jefe del partido predominante.
- b) El debilitamiento del poder legislativo.
- c) La integración en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- d) Su marcada influencia en la economía.
- e) La institucionalización del ejercito.
- f) La fuerte influencia sobre la opinión pública a través de las centrales y facultades que tiene, respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación y específicamente en el ejecutivo.

---

<sup>45</sup> Córdoba, Arnaldo. "Nocturno de la Democracia Mexicana" 1917/1984, publicado en la revista Nexos, Febrero 1986, núm. 98

h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales.

i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.

j) El gobierno directo de la región más importante y con mucho del país, como es el Distrito Federal.

k) Un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione".<sup>46</sup>

Indudablemente, la figura del presidencialismo mexicano a lo largo de la historia de México, ha jugado un papel muy importante en la organización, celebración y en los resultados de los comicios electorales.

La influencia presidencial por siempre ha favorecido al partido oficial, al ser el presidente miembro de dicho partido, haciéndose uso de diversas técnicas (nunca sancionadas como delitos), para manejar favorablemente desde la organización de los comicios electorales (tal es el caso de la Comisión Federal Electoral), hasta la maquilación de los resultados de la elección, traslapando sus propios límites, tal como fué el caso de la caída del sistema en el año de 1988.

<sup>46</sup> Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, Porrúa México, citado por Jorge Sanchez Azcona. Op. Cit. Pag 19

En efecto, la falta de autonomía del organismo encargado de la organización de las elecciones, siendo éste un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular además es nombrado en forma discrecional por parte del Presidente de la República, cuyas amplísimas facultades, han permitido la alteración de los documentos relativos al Registro Federal de Electores, aumentando los miembros del padrón electoral y de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar, con el propósito directo de computar más votos a favor del partido oficial o descontar los validamente emitidos.

Afortunadamente y gracias a la presión que realizaron los partidos de oposición sobre el particular, se logró en la reforma electoral de 1994, le da autonomía plena, personalidad jurídica y patrimonio propio al Instituto Federal Electoral, para la organización de los comicios electorales, como se mencionó en el capítulo anterior, limitándose por lo tanto las facultades extraconstitucionales que tenía el Poder Ejecutivo Federal, en la organización de los comicios electorales y disminuyéndose así, algunas prácticas antijurídicas usuales que ante todo favorecían al partido oficial en la organización, desarrollo y resultados de las elecciones.

No menos frecuente y ampliamente conocidas, han sido las prácticas de apoderamiento de la documentación oficial relativa a los comicios electorales, tales como el padrón, con el

objeto de alterarse o desaparecerse, o en su caso, la sustracción de las boletas electorales, contenidas en las urnas y la introducción en las mismas de boletas marcadas con votos a favor del partido de Estado.

En este punto, también se logró un gran avance en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al regularse la figura de los representantes de los partidos políticos, quienes se encuentran facultados para estar presentes en las casillas durante la elección, con el fin de observar e impugnar cualquier anomalía fuera de la Ley en el desarrollo de la jornada electoral,\* así como la presencia de los observadores de las Organizaciones No Gubernamentales, tanto nacionales como extranjeros, quienes son imparciales en el proceso electoral. Con lo anterior, se logró que durante las elecciones Federales de 1994, se disminuyeran en buena medida, las prácticas mencionadas en el párrafo anterior, sin embargo, también existieron algunos límites que impidieron erradicar éste tipo de prácticas ya que en las Elecciones Federales realizadas en el año de 1994, los partidos políticos de oposición no pudieron ser representados en todas las casillas instaladas en la República Mexicana, por la minoría que representan, situación que se hubiese

\* Este punto además de garantizar la imparcialidad de los comicios electorales, tiene como objetivo que todos los partidos se encuentren representados el día de la jornada electoral, así pues en caso de presentarse alguna conducta delictiva en agravio de algún Partido Político, en ese momento el representante de dicho partido podrá dar aviso al Comité Distrital para los efectos de presentar la denuncia correspondiente ante la Autoridad Competente.

suplido con una mayor participación de la ciudadanía en general para realizar labores de observadores imparciales.

Por otra parte, la institucionalización que ejerce el Presidente de la República sobre las fuerzas armadas, que significa la subordinación del poder militar al civil, situación que desde el punto de vista electoral ha representado una cantidad impresionante de votos a favor del partido oficial. Asimismo, el hecho de ser el Presidente de la República, quien funja como el titular de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal\*, teniendo por lo tanto a su cargo todas las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República, así como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, los fideicomisos públicos, entre otros muchos organismos que componen la burocracia,\* permite en forma discrecional al Jefe del Ejecutivo, seleccionar personal para formar parte de su grupo, ofreciéndose empleos a través de compadrazgos, que condicionen a los servidores públicos, la seguridad de un empleo por seis años más, a cambio de un voto favorable al partido de Estado, con el pretexto de apoyar al Jefe.

---

\* Artículos 10, 20 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Son por demás conocidos los usos de programas de gobierno de carácter social principalmente, tales como el PRONASOL o el PROCAMPO\*, creados con el propósito directo de ejercer influencia sobre los gobernados, para la obtención de votos a favor del partido oficial, pues al ser el Presidente de la República el Jefe máximo de dicho partido, todas las acciones realizadas por éste, en su carácter de Jefe del Ejecutivo Federal, desgraciadamente son de igual forma identificadas con el partido que lo llevó al poder.

La fuerte influencia que ejerce la opinión pública sobre el electorado, principalmente a través de la televisión, siendo éste el medio de comunicación más importante, por ser el más difundido, cuyo servicio lo monopoliza Televisa, al ser ésta la empresa televisiva privada de mayor cobertura,+ y que con el riesgo de perder la concesión, establece nexos y compromisos con las altas cúpulas del poder, manipulado así la información, enalteciendo la figura presidencial y controlando la información pública, lo cual en el terreno de lo electoral, ha representado que los tiempos de aparición de los candidatos de oposición sean mucho menores a los tiempos de aparición de los candidatos del partido oficial, así como los bloqueos y vetos a los partidos de oposición, en otros medios de difusión, e incluso la selección de tiempos de altos ratings al partido oficial.

---

\* Esta situación resulta ser tan evidente que en el caso del PRONASOL, su logotipo de identificación lleva exactamente los mismos colores que nuestra Bandera Nacional, al igual que el del propio escudo del partido oficial, obviamente con el fin de confundir al electorado.

Todas éstas prácticas que a lo largo de tantos años han sido por siempre reprochadas socialmente, llegando a tal grado que se les ha denominado " Alquimia Electoral ", son el origen de batallas sociales y antecedente de la regulación del capítulo, respectivo a los Delitos electorales del Código Penal Federal. En efecto, todo exceso demanda un control para lograr un equilibrio.

Aunado a todo lo anterior, la inexistencia de un marco legal para regular los comicios electorales y sobre todo, la impunidad de diversas conductas, caracterizadas por ser antijurídicas y antisociales, pero que sin embargo, no se encuentran sancionadas por las leyes de la materia, así como la ausencia de un marco institucional autónomo, encargado de perseguir a los sujetos que incurrir en conductas electorales delictivas, son algunas de las causas que han permitido al partido oficial, manejar en forma favorable los comicios electorales, para legitimarse y continuar en el poder aun ante los ojos de la Comunidad Internacional.

### 3. Fundamentos de la evolución del concepto de delito electoral.

Como ya se ha dicho en el apartado anterior, la expresión "delito electoral" no existe en las legislaciones que rigen

---

\* No obstante de que en el año de 1993, fueron privatizados los canales 7 y 13 de la televisión nacional cuyos activos y derechos de transmisión fueron adquiridos por Ricardo Salinas Pliego, a través de Televisión Azteca, S.A., con el objeto de crear una mayor competencia televisiva en el país, sin embargo, ésta empresa desgraciadamente, no tiene la capacidad, infraestructura, recursos económicos, presencia, y fuerza política para poder competir con Televisa.

la materia en nuestro país. Se logra su incorporación a la legislación penal hasta 1990, pues el debido pudor mencionado en el mismo apartado, seguramente quiso evitar que en el Código Electoral, apareciera una denominación que pondría ante los ojos del mundo la existencia de un absoluto subdesarrollo en materia electoral.

Sin embargo, como ya se dijo, a partir de 1973, aparecen en la legislación electoral, ciertas conductas punibles que por su naturaleza podrían denominarse "delitos electorales", aún cuando los textos legales no utilicen este término.

Los fundamentos y razones que llevaron a la incorporación en ese capítulo de conductas punibles son distintos en los casos de la Ley Federal Electoral (1973), el Código Federal Electoral (1984) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1989).

En el caso de la Ley de 1973, el gobierno echeverrista se vio en la necesidad de incluir ese capítulo, con el fin de dar algunos pasos -cuando menos en la letra de la ley- que otorgaran credibilidad a los procesos electorales ante los ojos de la ciudadanía. Esta estrategia formaba parte del programa político, que el Presidente Luis Echeverría llamó "apertura democrática".

Por lo que se refiere a la Ley de 1977, el gobierno del Presidente José López Portillo, con base en un proyecto de apertura previo, y con el respaldo de un vasto proceso de consulta pública, consideró que era necesario radicalizar en términos políticos, los alcances de la apertura democrática echeverrista, a fin de incrementar la credibilidad de los procesos.

Fue en 1984, que el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, quiso actualizar la legislación electoral para que respondiera a la nueva coyuntura que, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, comenzaba a darse en lo económico y lo político. Sin embargo, debe hacerse notar que en las tres legislaciones mencionadas hasta aquí, el capítulo de delitos electorales, prácticamente pasó intacto de una versión a otra.

En realidad es en el año de 1990, cuando con la inclusión del Título de delitos electorales en el Código Penal, se da un paso importante hacia la configuración del concepto. En efecto, además de especificar diversas conductas electorales como típicas, antijurídicas, culpables y punibles, se creó todo un marco orgánico para la regulación, persecución e integración de los delitos electorales, por lo que mediante Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral de fecha 23 de Marzo de 1994, se dispone que el Presidente de dicho órgano colegiado, promueva ante la Procuraduría General de la República, la creación de una Fiscalía Especial para la Investigación de los Delitos Electorales.<sup>47</sup>

Como consecuencia del Acuerdo mencionado, mediante decreto presidencial de fecha 19 de Julio de 1994, fué reformado el artículo 1° del reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para dar cabida en dicha dependencia, cuyo Titular es el Procurador General de la República, como parte de la estructura de éste Departamento Administrativo, a la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Electorales.<sup>48</sup>

Asimismo, fué adicionado al citado reglamento el artículo 6°, por virtud del cual se le otorga Competencia a la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Electorales, para conocer de los delitos electorales o en materia de registro de ciudadanos previstos en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal, para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, reconociéndose las siguientes facultades:

I. Conocer de las denuncias que se presenten en forma oral o por escrito, sobre hechos que puedan constituir alguno de los mencionados delitos.

II. Ordenar y practicar todos los actos conducentes a la comprobación de los elementos del tipo penal y de la probable

<sup>47</sup> Publicado el 23 de Marzo de 1994, en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>48</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Julio de 1994

responsabilidad del indiciado, como base para el ejercicio de la acción penal.

III. Ejercitar la acción penal correspondiente.

IV. Determinar la reserva o el No Ejercicio de la acción penal; en este último caso, deberá notificarse al ofendido en términos de la Ley y resolver sobre los conceptos de inconformidad que aquel formule;

V. Conceder la libertad provisional de los indiciados, cuando proceda;

VI. Dictar o en su caso, promover ante la autoridad jurisdiccional, las medidas precautorias previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales, que sean indispensables para el debido desarrollo del proceso;

VII. Solicitar ante el órgano jurisdiccional las ordenes de aprehensión, de comparecencia o de cateo , así como los exhortos y las medidas precautorias procedentes;

VIII. Ofrecer o aportar ante la autoridad jurisdiccional en los periodos de preinstrucción y de instrucción del proceso, las pruebas conducentes para el debido esclarecimiento de los hechos motivos del ejercicio de la acción penal;

IX. Presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que procedan;

X. Interponer los recursos pertinentes;

XI. Intervenir en los juicios de amparo o cualesquiera otros procedimientos, relacionados con las averiguaciones o los procesos respectivos;

XIII. Las demás que señalen las leyes".<sup>49</sup>

Por otra parte, también se adicionó el artículo 6° Bis del Reglamento mencionado, en el cual se determina que la Fiscalía Especial para la atención de los delitos electorales estará integrada por un Fiscal Especial, que será nombrado por el Presidente de la República, a propuesta del Consejo General del Instituto Federal Electoral, cuyas atribuciones son las siguientes:

" I. Atender el despacho de los asuntos, competencia de la Fiscalía;

II. Determinar la organización y funcionamiento de la Fiscalía y coordinar el desarrollo y cumplimiento de las funciones de las unidades que la integren, vigilando que se observen los ordenamientos legales y demás disposiciones aplicables;

III. Establecer mecanismos de coordinación de interrelación con otras áreas de la Procuraduría General de la República, para el óptimo cumplimiento de las funciones que le corresponden;

IV. Nombrar y en su caso, aprobar la contratación de los servidores públicos de la Fiscalía, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes.

V. Expedir los acuerdos, circulares, manuales e instructivos necesarios, para el debido cumplimiento de las funciones de la Fiscalía;

VI. Recibir en acuerdo ordinario a los responsables de las unidades administrativas que conforman la Fiscalía y en acuerdo extraordinario, a cualquier otro servidor público, así como conceder audiencia al público;

VII. Informar al Procurador General de la República sobre los asuntos encomendados a la Fiscalía;

49 Ibidem.

VIII. Informar mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas y de los procesos, en su caso, y

IX. Las demás que sean consecuencia natural de sus funciones y necesarias para el buen funcionamiento de la Fiscalía.<sup>50</sup>

No obstante lo anterior, debe admitirse con pena, que hasta la fecha no se ha visto que desde la existencia de ese capítulo, así como del funcionamiento de la Fiscalía Especial, que estas medidas hayan servido para desalentar o perseguir a los delincuentes electorales, y eliminar por lo tanto, las diversas prácticas mencionadas anteriormente, por lo que la elaboración y promulgación del multicitado capítulo sólo parece haber servido como "cortina de humo" para encubrir el atraso cívico que padecemos en el terreno electoral.

#### 4. Los delitos electorales en la reforma política de 1978.

Como ya se dijo en su oportunidad, el gran mérito de la reforma política de 1978 consiste precisamente, en que no se limita al ámbito electoral, sino que propicia una verdadera apertura

---

<sup>50</sup> *Ibidem.*

a movimientos sociales y políticos representativos, pero hasta entonces marginados.

En materia de delitos electorales, como ya se ha reiterado aquí, tal denominación está ausente de esta Ley, como lo estuvo en todas las que le precedieron. Además, las conductas que de acuerdo con la Ley de 1978 ameritan sanción, son menos, en número, que las previstas en la de 1973. Esta ley señala que serán sancionadas las siguientes conductas, de acuerdo con el Capítulo III del Título Quinto:

- > Portar armas en la casilla.
  
- > Votar más de una vez, suplantar u obligar a tal acción.
  
- > Manifestar datos falsos al Registro Nacional de Electores.
  
- > Ejecutar actos de lucro con el voto.
  
- > Impedir la apertura, el funcionamiento o la clausura normales de la casilla.
  
- > Obtener ilícitamente la inscripción de un tercero en el Registro Nacional de Electores.

> Instalar ilegalmente una casilla o usurpar funciones electorales.

En relación con las conductas enumeradas hasta aquí, el artículo 242 prevé sanciones hasta de un año de prisión, hasta un año de privación de los derechos políticos o ambas. Como ya se dijo en otra parte de este trabajo, penas tan blandas permiten afirmar que el contenido punitivo de la Ley en cuestión, era su parte más criticable.

En cuanto a las funciones electorales, se prevían como sancionables las siguientes conductas:

- > No hacer constar oportunamente las irregularidades electorales de las que tuvieron conocimiento.
- > No admitir, siendo funcionarios del Registro Nacional de Electores, la solicitud de inscripción de una persona con derecho a ella.
- > Siendo funcionarios del mismo Registro, alterar o ocultar o sustraer la documentación relativa al padrón único; expedir credencial de elector

a quien no tenga derecho a ella, no expedirla oportunamente o entregarlas en blanco a quienes no deban tenerlas en su poder.

- > No proporcionar oportunamente a las casillas la documentación electoral necesaria.

En los casos mencionados en esta lista, se establecían sanciones hasta de 5 mil pesos de multa y prisión hasta de dos años o ambas ( artículo 243 ).

Finalmente, a quienes tienen relaciones de autoridad con electores, el artículo 244 señalaba una sanción hasta de 20 mil pesos de multa y prisión hasta de tres años o ambas, cuando incurrieran en las siguientes conductas:

- > Obligar o inducir a los electores a favor o en contra de un candidato a partido.
- > Privar de la libertad a los candidatos, sus representantes o los representantes de los partidos políticos, pretextando delitos o faltas inexistentes.

> Impedir la reunión de una asamblea o manifestación pública o cualquier otro acto legal de propaganda electoral.

## CAPITULO V

### LOS DELITOS ELECTORALES EN EL CONTEXTO JURIDICO MEXICANO DE 1994

#### 1. Marco Constitucional.

Como consecuencia del "pudor legislativo" al que se ha hecho referencia en el Capítulo anterior, y que ha impedido que se incorpore a los textos legislativos el término "delitos electorales", tampoco la Constitución Política incluye tal expresión.

El artículo 41, que es el Marco Constitucional en materia de procesos electorales, sólo hace referencia a medios de impugnación, más no a los delitos que pudieran derivarse de las acciones u omisiones sancionadas por la ley y derivadas con motivo de los comicios electorales. Así, uno de los párrafos del artículo 41 señala:

" La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad ".<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.

Podría decirse, con razón, que este párrafo del artículo 41, aunque de manera vaga, viene a ser el Marco Constitucional de la tipificación de los delitos electorales.

Por otra parte, no debemos dejar pasar por desapercibidos los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, al consagrarse en dichos preceptos las garantías de Audiencia y del debido Proceso, en virtud de que de ellas se desprende que "nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho." 52

Asimismo, la actuación de la Autoridad deberá ser en todo momento apegada a derecho, "en virtud de un mandamiento escrito, de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento." 53

En este mismo sentido, el artículo 21 de Nuestra Carta Magna determina la actuación por parte del Ministerio Público en cuanto al "órgano facultado para perseguir los delitos, así como a la Autoridad Judicial para imponer las penas a los delincuentes," por lo que este precepto aunque en forma genérica es también el

---

52 *Ibidem.*

53 *Ibidem.*

marco Constitucional de los delitos electorales." 54

## 2. Marco Orgánico.

El artículo 1º, fracción II, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, determina el catalogo de los delitos electorales, pues regula el sistema de los medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos electorales, aunque en realidad, la tipificación de un delito no es precisamente un medio de impugnación, para garantizar la legalidad de los actos electorales; si podemos considerar que la regulación de un capítulo especial en el Código Penal Federal, relativo a los delitos electorales, es una forma de garantizar la libertad de eleccion y el respeto al voto que deriva de una contienda politica equitativa para asegurar la igualdad de los comicios, siendo este el bien jurídico protegido por la norma penal electoral, al disponer lo siguiente:

" 2. Este Código reglamenta las normas constitucionales relativas a:

d) El sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales".<sup>55</sup>

En este sentido, entendemos por medios de impugnacion "los instrumentos juridicos consagrados por las leyes procesales para

---

54 Ibidem.

55 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

corregir, modificar , revocar o anular los actos y resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia." 56

Como puede apreciarse, de la simple lectura del concepto anterior, en ella no cabe el termino de delito, ya que impugnar es diferente a recurso y el delito no es ni una impugnacion, ni mucho menos un recurso, ya que este, tal y como lo definimos en el capitulo primero de este trabajo, es todo acto u omision sancionado por las leyes penales.

No obstante lo anterior, consideramos que todo acto de impugnacion tiene en comun con el delito, el hecho de anular o nulificar (o incluso suspender) las consecuencias o efectos de un acto invalido en un caso, e ilicito en otro; sin embargo, en materia penal se busca ademas de una sancion ejemplar, con el objeto de rehabilitar al delincuente, la restitucion del bien juridicamente tutelado, en la medida de lo posible, es por ello la importancia que tiene la reparacion del dano.

### 3. Previsiones de la legislación electoral.

Conforme el criterio legislativo seguido hasta ahora, el COFIPE no incluye referencias a "delitos electorales", y a diferencia de los textos legales que le antecedieron, este

---

56 Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario de Derecho Mexicano. Editorial Porrúa. pag. 2105.

ordenamiento ni siquiera incluye referencias a las conductas que en otros casos se habían señalado aquí, como implícitamente delictivas (inducción ilegal al voto, tráfico de votos, etc...).

En cambio, el Código vigente incluye un Título Tercero totalmente dedicado a faltas administrativas y sus respectivas sanciones. Como se indica, se trata exclusivamente de faltas administrativas y ni por asomo se encuentra mencionada alguna conducta que pudiera considerarse delictiva. Esto obedece a que quienes redactaron esta Ley, dan por hecho que ya existe en el Código Penal, un Título especialmente dedicado a ese tema. Por tal motivo, en el apartado siguiente se analizará el contenido del mencionado Título.

#### 4. Análisis de los delitos electorales contenidos en el Código Penal.

##### I. PREAMBULO.

Como ya se dijo oportunamente, por mandato del artículo segundo del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de Agosto de 1990, se incluyó en el Código Penal en Materia Común para el Distrito Federal y para toda la República en Materia Federal (en lo sucesivo, Código Penal), un Título Vigésimocuarto denominado "Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos"- Este Título consta de un capítulo

único y abarca los artículos 401 a 410, por lo que a continuación se comenta el contenido de tales artículos.

En efecto, el capítulo mencionado se refiere a dos especies de delitos:

a) Delitos electorales strictu sensu, y

b) Delitos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos.

De los delitos de la segunda especie se ocupan los artículos 409 y 410 del Código Penal; el primero de ellos fija tipos y sanciones y el segundo que señala la hipótesis de agravación de la pena.

Ahora bien, ambos preceptos tienen su fundamento constitucional en lo dispuesto por los artículos 34, 35 fracciones I, II y III; y 36, fracciones III, IV y V, de nuestra propia Constitución, por virtud de los cuales se consideran ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años de edad y tengan un modo honesto de vivir; entre las prerrogativas de los ciudadanos, se encuentran las de votar en las elecciones populares y las de ser votados para todos los cargos de elección popular y las de asociarse libre y pacíficamente, para tomar parte en los asuntos políticos del País, y entre otras obligaciones, las de inscribirse en el Registro Nacional

de Ciudadanos, que expedirá el documentos que acredite la ciudadanía mexicana.

Como se puede apreciar, es una obligación de cualquier ciudadano, el inscribirse al Registro Nacional de Ciudadanos, por lo que con fecha 22 de Julio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones legales relativas a la Ley General de Población, a través del cual, en el capítulo VII de dicha Ley; denominado " REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS Y CEDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA ", se introdujeron normas que vienen a ser reglamentarias del artículo 36 fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se hace referencia a la organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Cuidadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana.

El mencionado decreto, de conformidad con su artículo 1º transitorio, entró en vigor al día siguiente de su publicación; sin embargo, en el artículo tercero transitorio de dicho decreto se dispone:

"TERCERO.- La Secretaría de Gobernación mediante acuerdo que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, dará a conocer el Programa, para el establecimiento e inicio de funciones del Registro Nacional de Ciudadanos".<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En virtud de que a la fecha, no se ha publicado ese Programa, para el establecimiento e inicio de funciones del mencionado Registro, ya que la cédula de identidad ciudadana es una figura novedosa en la legislación mexicana, incluso diversos Juristas la han atacado de ser inconstitucional, por lo que dicha Institución Jurídica se encuentra en pugna, no es posible aplicar lo dispuesto por los artículos 409 y 410 del Código Penal Federal. Lo anterior además, se corrobora con lo dispuesto por el decreto que crea y adiciona el Título Vigésimocuarto del Código Penal Federal, publicado el 15 de Agosto de 1990 y en el cual se precisa en su artículo 1º transitorio, que su adición entraría en vigor al día siguiente de su publicación, sin embargo, de conformidad con el artículo segundo transitorio, en el cual se establece la excepción de que los artículos 409 y 410 que se adicionan en el mismo título, entrarán en vigor al día siguiente que se publique en el Diario Oficial de la Federación, la Ley o Decreto que contenga las normas relativas al Registro Nacional de Ciudadanos y a la expedición del documento que acredite la ciudadanía es por lo cual que dichos artículos no han entrado en vigor.

Esta situación merece una amplia crítica, en virtud de que la valoración de la norma social de cultura ha determinado al legislador, a establecer dentro del ámbito penal diversos tipos penales, que sin embargo no pueden satisfacerse, pues no obstante la realización de una conducta prevista por el tipo penal, al no existir tal Programa, impide que reúnan todos y cada uno

de los elementos materiales del tipo penal, tal y como lo previene el artículo 132 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Debido a esta situación, en el presente trabajo omitimos el estudio de los delitos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos.

## II. COMPETENCIA.

Por regla general, será la Procuraduría General de la República, a través de la Fiscalía Especial Para la Atención de los Delitos Electorales, el organismo facultado para perseguir e integrar las averiguaciones previas que se originen, con motivo de la comisión de Delitos en materia electoral, de conformidad con las facultades mencionadas en el capítulo anterior.

Asimismo, serán los Jueces Federales los competentes, para conocer de los procesos que se originen de las consignaciones, por parte de la Fiscalía Especial por la Comisión de Delitos en Materia Electoral, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 51 de La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

*"Artículo 51.- Los Jueces de Distrito en Materia Penal, conocerán:*

### I. De los delitos del Orden Federal.

**Son delitos del 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 Delegaciones de la República y consules mexicanos;
- d) Los cometidos en las embajadas y legislaciones 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;

i) 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".<sup>58</sup>

No obstante lo anterior, existe una ambivalencia en el fuero común para el conocimiento de los delitos electorales, en virtud de que los diversos Códigos Penales de los Estados, regulan un capítulo especial de delitos en materia electoral.

Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, por regla general, se aplicará la competencia Federal para el caso de la persecución de los delitos electorales, por ser la Federación en la mayoría de los casos, la parte ofendida en dichos delitos, en virtud de que este tipo de conductas típicas, antijurídicas y culposas, atacan e imposibilitan el ejercicio de los comicios

---

<sup>58</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

electorales, siendo ésta, atribución exclusiva de la Federación, a través del Instituto Federal Electoral, haciéndose la excepción a la regla los delitos electorales que se tipifican en las leyes que dictan los congresos locales y que no se encuentren tipificados en el Código Penal.

### III. PROCEDIMIENTO.

Los delitos contenidos en el título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, se persiguen exclusivamente de oficio, situación por la cual cualquier persona podrá hacer del conocimiento de ellos, ante la Procuraduría General de la República o en su caso, a las diversas Procuradurías Estatales, mediante la denuncia correspondiente, lo que corrobora a la Federación como el ofendido en estos delitos.

Una vez recibida la denuncia, por parte de la Procuraduría General de la República, se turnará a la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Electorales, para que éstas sean radicadas en dicha Fiscalía y se inicie la Averiguación Previa respectiva, procediéndose a la integración de la misma, lo anterior con el objeto de dar exacto cumplimiento al artículo segundo transitorio, del Decreto que reforma diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por el que se creó la Fiscalía Especial, mismo que ha sido analizado en el capítulo anterior; así como con fundamento en lo dispuesto por la circular número FEPADE/01/94, emitida con fecha

26 de Julio de 1994, por el Dr. Ricardo Franco Guzmán, en su carácter de Fiscal Especial para la Atención de los Delitos Electorales, dirigida a los Directores Generales, Delegados Estatales, Directores de Area, Subdelegados, Subdirectores de Area y Agentes del Ministerio Público Federal, en la cual se les informa que en un plazo de 72 horas, deberán remitir a la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Electorales, todas las denuncias que con motivo de delitos Electorales se reciban, para que sean radicadas en dicha Fiscalía. 59

Asimismo, los Procuradores Generales de Justicia de las diversas Entidades Federativas, deberán remitir todas las denuncias que en materia de delitos electorales reciban, de conformidad con el Acuerdo de Colaboración, celebrado por la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados firmado el 30 de julio de 1994, en la Ciudad de Toluca, Estado de México, por el Procurador General de la República y los treinta y dos Procuradores Generales de Justicia de las Entidades Federativas, para facilitar la Atención a las denuncias respectivas que se originen con motivo de los delitos electorales.

El Acuerdo mencionado preeve en sus clausulas PRIMERA y SEGUNDA, lo siguiente:

---

59 Publicado en el Diario Oficial de la Federacion el 27 de Julio de 1994.

" PRIMERA. La remisión a la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Electorales de las denuncias relativas a los delitos electorales del fuero federal, la harán la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados de la República, con las salvedades que adelante se precisan, en un plazo de setenta y dos horas, observando lo que a continuación se indica:

SEGUNDA. Si por razón de la inmediatez de personas o por alguna otra circunstancia es necesaria la práctica de diligencias en el lugar de los hechos, en cualquier entidad de la República, el Ministerio Público local actuando en auxilio del Ministerio Público Federal deberá llevarlas a cabo, después de lo cual enviará la Averiguación a la Fiscalía Especial dentro de las setenta y dos horas posteriores. Lo propio se hará con relación a las denuncias que con anterioridad se hubieren recibido y que, por cualquier circunstancia, hasta hoy no hayan podido ser remitidas a la Fiscalía mencionada".<sup>60</sup>

Una vez recibidas las denuncias por parte de la Fiscalía Especial, las cuales podrán presentarse en forma oral o escrita, sobre hechos que puedan constituir delitos electorales, el Ministerio Público Federal practicará y ordenará la realización de todos los actos conducentes para la comprobación de los elementos del

---

<sup>60</sup> Procuraduría General de la República, Fiscalía Especial para la atención de Delitos Electorales. "Normatividad en Materia de Delitos Electorales". México, 1994. 1ª Edición.

tipo penal del delito electoral de que se trate, así como la probable responsabilidad del inculpado, ejercitando la acción penal correspondiente y solicitando a su vez ante el Órgano jurisdiccional competente, en éste caso el Juez de Distrito en Materia Penal en Turno, las ordenes de aprehensión, de comparecencia para el caso de que la sanción prevista por el delito no sea privativa de libertad o ésta sea alternativa, o las ordenes de cateo respectivas, según proceda. Asimismo, dictará, o en su caso, promoverá ante la Autoridad Jurisdiccional las medidas precautorias que sean indispensables para los fines de la averiguación previa, procurando en todo momento, asegurar los objetos del delito para salvaguardar los elementos tendientes a obtener la reparación del daño, cumpliendo con el debido desarrollo del proceso, y ofreciendo ante dicha Autoridad las pruebas conducentes para el debido esclarecimiento de los hechos, así como las demás que señalen las Leyes y Reglamentos respectivos.

Por otra parte, el artículo 402 establece que por la comisión de cualquiera de los delitos señalados en el Título que se comenta, el Juez podrá imponer, además de las penas señaladas en cada caso, la suspensión de los derechos políticos por un periodo de uno a cinco años, así como condenar al sujeto activo a la reparación del daño en terminos de los artículos 29 y 29 bis del Código Penal, los cuales se analizaran mas adelante, en el título referente a las consecuencias del delito.

#### **IV. ELEMENTOS DEL DELITO.**

## 1.1 Elementos objetivos.

### a) Conducta.

La conducta, es el elemento del tipo que se refiere a la actividad o inactividad del agente que se coloca en la hipótesis normativa y que se hace acreedor a las consecuencias jurídicas, sin embargo, cuando hablamos de conducta hay que atender únicamente a la acción u omisión, independientemente del resultado material.

En efecto, el Derecho Penal regula dos tipos de conductas, que son: a) Las de acción que se refieren a la actividad realizada por el agente que al encontrarse en el supuesto normativo, genera consecuencias de derecho al realizar aquello que le esta prohibido; b) Las de omisión, cuando el agente por una inactividad en su conducta, se ubica en el supuesto de la norma y atenderá por lo tanto, a las consecuencias jurídicas que la norma prevee, al no realizar aquello a lo que esta obligado, como un deber de cuidado.

Así pues, la mayoría de los delitos contenidos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, son considerados de acción, con excepción de los previstos en las fracciones II, V, IX y X del artículo 405 y en el artículo 408.

En efecto, el artículo 405 se ocupa de los funcionarios electorales que incurran en delitos. Así, dice que 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. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con sus obligaciones electorales con perjuicio del proceso;
- II. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales sin mediar causa justificada.
- III. Conociendo la existencia de condiciones o actividades que atenten contra la libertad o el secreto del voto, no tome las medidas conducentes para que cesen;
- IV. Permita o tolere a sabiendas que un ciudadano emita su voto cuando no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales;"

El artículo 408 advierte que " se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presentan, 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 ".

b) Sujeto Activo.

El sujeto activo es el agente a quien se le atribuye la conducta realizada, que deberá reunir la calidad exigida por el tipo penal de que se trate, pero únicamente para el caso de así requerirlo el tipo penal, originandose por lo tanto, los delitos a los que Mezger ha llamado " propios, especiales o exclusivos, es decir, aquellos delitos en los que la posibilidad de autoría, está limitada a un determinado círculo de personas, o sea, aquellos que pueden ser cometidos por personas determinadas en razón de sus propiedades jurídicas o naturales".<sup>61</sup>

En este concepto debemos incluir a los autores intelectuales y a los partícipes del delito, quienes en todo momento deberán ser considerados como sujetos activos, a pesar de que su conducta no sea realizada materialmente, lo anterior en terminos de las fracciones I, IV, y V artículo 13 del Código Penal Federal.

Atendiendo a éste criterio, las conductas previstas en los artículos 403, 409 y 411 del Código Penal Federal, pueden ser realizadas por cualquier agente, es decir, el tipo penal no exige una calidad específica en el sujeto activo.

---

<sup>61</sup> Mezger. *Tratado de Derecho Penal, I. Madrid, 1946. pág. 373.*

" 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 una 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

IV. Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones o del escrutinio ".

A su vez, el artículo 409 establece que " 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 uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la

materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos ".

El artículo 411 señala que se impondrá de setenta a doscientos días de multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio participe en la alteración del registro de electores, el Padrón Electoral y los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar.

A pesar de que del análisis de los tipos penales anteriormente señalados, se desprende que en los mismos no se requiere una calidad específica en el sujeto activo, sólo basta ser ciudadano, como regla general, situación hoy acorde al concepto de imputabilidad, sin embargo, podemos afirmar que respecto a los regulados por las fracciones I y II, del artículo 403, del Código Penal Federal, el sujeto activo en ambos casos, siempre será el ciudadano en ejercicio de su obligación Constitucional de emitir su voto en los comicios electorales, así como de la fracción I del artículo 411, que de igual forma se refiere a la obligación Constitucional del ciudadano, de inscribirse en el Registro Nacional de Electores.

Respecto al artículo 409 consideramos que en ambas de las fracciones que lo componen, existe concurso real de delitos, ya que el Código Penal prevee en los artículos 251 y 243

los delitos de uso de documento falso y de falsificación de documentos públicos o privados respectivamente, siendo que en el caso de que el falseario reuniera también la calidad de usuario de dicho documento falso, el primero de los delitos mencionado, se acumulara al segundo de ellos.

Por otra parte, todos los demás artículos previstos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, se podrán clasificar de acuerdo con la connotación de Mezger, es decir, como delitos propios, especiales o exclusivos, en virtud de que requieren específicamente una calidad en el sujeto activo.

Así pues, las conductas previstas por el artículo 404, solo podrán ser realizadas por Ministros del Culto Religioso:

El artículo 404 señala, hasta quinientos días de 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 " .

Como se puede apreciar, el tipo comentado adolece de determinar lo que se entiende por Ministro del Culto Religioso, pero sobre todo, omite señalar si se requiere o no, que dicho sujeto se ostente como tal, situación por la cual tendríamos que remitirnos a la Ley Reglamentaria del Artículo 130 Constitucional.

En relación con el artículo 405, el tipo penal exige la calidad de funcionario electoral. Así pues, dice que 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, sustraiga 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 fuera de los tiempos y formas previstos por la Ley de la materia; y

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 el representante de un partido.

IX. Conociendo la existencia de condiciones o actividades que atenten contra la libertad y el secreto del voto, no tome las medidas conducentes para que cesen;

X. Permita o tolere a sabiendas que un ciudadano emita su voto, cuando no cumple con los requisitos de Ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente, una o más boletas electorales; o

XI. Propague dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de los resultados".

En principio nos permitiremos preguntar ¿Que se entiende por funcionario electoral?, por lo que a este respecto, el artículo 401 establece su definicion conceptual señalando: "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 publicas electorales

En cuanto a las fracciones I, y IV, del articulo en comento, consideramos que concurren con el delito de Daño en Propiedad Ajena Intencional, especificamente el previsto por el articulo 399 delCodigo Penal, por tratarse de destruccion o deterioro de una cosa, como es la documentacion relativa al Registro Federal de Electores, o en su caso, las boletas electorales, cuyo titular es la Federacion.

Respecto a la fracción VI, consideramos que su redacción no es optima, en virtud de que es obvio que dentro de los tiempos y formas previstos por la Ley de la materia, tal y como lo expresa el precepto, tampoco se podra presionar o inducirlo al voto, pues esta situacion va en contra de la naturaleza juridica del mismo, al ser este libre y secreto, asi como tambien en contra de la libre contienda electoral.

En cuanto a la fraccion VIII, cabe hacer el comentario que el representante del partido es el sujeto pasivo y el ofendido sera el propio partido.

En relación con la fraccion XI de dicho articulo, consideramos que el tipo penal ahi regulado es ociso, ya que las agencias dedicadas a la realizacion de las encuestas privadas en

relacion a los resultados electorales siempre manejan un margen de error, por lo incierto de los resultados en las mismas, lo cual no es una conducta dolosa, por lo que la propagacion dolosa de noticias en torno al resultado de la eleccion podria evitarse si lo partidos de comun acuerdo eligen a una de estas agencias para controlar y proporcionar las noticias y resultados en torno a la jornada electoral, con independecia de las oficiales que en su momento proporcione el Instituto Federal Electoral y la Secretaria de Gobernacion y prohibiendo de manera estricta a cualquier persona a informar respecto a los resultados.

El artículo 406 exige la calidad específica en el sujeto activo de funcionario partidista, por lo tanto, ordena que se impongan 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. Ejercza 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. Sustraiga, 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

Ahora bien, en este mismo sentido nos preguntamos ¿Que se entiende por funcionario partidista?, el propio artículo 401 del Código Penal lo establece en los siguientes términos:

"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

En este punto, debemos reflexionar acerca de la militancia a un partido y como acreditarla; en nuestra opinion, el Instituto Federal Electoral debera tener un expediente que contenga la informacion que al respecto los partidos politicos le proporcionan en forma periodica, relativo a los datos generales de todos sus afiliados y militantes, tanto activos como pasivos, lo anterior con el objeto de que Ministerio Publico Federal, solicite la informacion a dicho organismo para el efecto de comprobar la calidad especifica de funcionario partidista, ya que podria darse el caso de que el partido, con tal de proteger al presunto responsable, niegue la existencia de su afiliacion, o militancia, quedando exceptuado de dicha hipotesis el caso referente al representante de casilla, ya que este no requiere afiliacion a algun partido para desempeñar dicha funcion durante la jornada electoral, sin embargo, debe reconocerse que de antemano, este sujeto representa los intereses de un partido politico especifico, aunque sea exclusivamente durante la jornada electoral, por lo que para efectos del propioCodigo Penal, el representante del partido deberia considerarse como funcionario electoral.

Respecto a la fraccion III del precepto en comento, consideramos que concurre con el delito de robo previsto por el articulo 367 del Codigo Penal, en virtud de que el termino de sustraccion al que alude dicha fraccion, es una forma de apoderamiento, que coincide en todo momento con el elemento material objetivo del tipo penal de robo.

Por otra parte, el hecho de ejercer violencia física, se traduce en un daño a la persona en su vida, integridad física, conductas que se encuentran perfectamente tipificadas en el Código Penal, bajo el Título Décimo Noveno. Asimismo, la violencia moral se traduce en el hecho de que la persona que la ejerza, amenace con causar un mal a otra persona en si misma, en sus bienes, en su honor, en sus derechos de ella, o de otra persona con quien este ligado por algun vinculo, situacion que obviamente concurre con el delito de amenazas.

El artículo 407 exige la calidad específica en el sujeto activo de servidor público, estableciendo que 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 o candidato, sin perjuicio de las penas

que puedan corresponder por el delito de peculado o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicios a un partido político o candidato."

En el mismo sentido, nos permitiremos definir el concepto de funcionario público, lo cual de conformidad con lo dispuesto por el artículo 212 del Código Penal Federal, en el Título Décimo, relativo a los delitos cometidos por servidores públicos, se entiende como tal, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo, o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del 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.

Los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas previstas por el 407 del Código Penal Federal, se harán acreedores a las penas que en dicho precepto se imponen, lo cual de ninguna manera impide que también puedan aplicarse las penas que se imponen por la comisión de alguno de los delitos regulados en el Título Décimo del Código Penal Federal, por virtud del mal desempeño de su función, cargo o comisión.

Asimismo, también podrá ser aplicable además de las penas señaladas, la inhabilitación de uno a cinco años en su cargo y en su caso, la destitución para ejercitar el mismo, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 402 del Código Penal, así como todas aquellas infracciones, multas o destitución que señala la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

En este sentido, consideramos que deberá adicionarse al artículo 407 la fracción IV, para definir que la realización de tales conductas seguira siendo típica, no obstante que el sujeto activo se encuentre comisionado o con algun tipo de permiso "especial", otorgado por la propia autoridad, ya que en este caso es obvio que ambos tendrian como objetivo burlar la disposicion contenida en esta fraccion, en virtud de que el artículo 212 del Codigo Penal no prevee dicha hipotesis.

Asi pues, el procedimiento correcto deberá consistir en que la persona que por su voluntad o interes, quien pretenda otorgar algun apoyo, deberá solicitar, según los lineamientos de la Ley Organica de la Administracion Publica Federal, la licencia correspondiente, sin goce de salario, que lo autorice a separarse temporalmente de la plaza que ocupa, para realizar las actividades de proselitismo que a su interesa convenga.

Por otra parte, respecto a la fraccion III del propio artículo 407, consideramos que el hecho de que un funcionario

publico destine fondos, bienes o servicios que tenga a su disposicion en virtud de su cargo para el apoyo de un partido politico o un candidato, no es otra cosa que distraer de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado para usos ajenos, de conformidad con el articulo 223 del Codigo Penal.

En efecto, la fracción III del articulo 407 del Codigo Penal, precisa que las sanciones ahí previstas se aplicaran sin perjuicio de las penas que puedan incurrir por el delito de peculado.

En este sentido debemos precisar que en el caso en comento existe un concurso ideal de delitos, en virtud de que tanto distraer como destinar fondos propiedad de la Federacion para un uso ajeno, como es el caso de el apoyo a un partido politico o una campaña, ambas situaciones se refieren a una sola conducta, por lo cual debiera aplicarse al delincuente la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, por lo que ello dependera de la valoracion que realicen los peritos respecto al valor de lo distraido.

Por último, el artículo 408 exige la calidad específica de diputados o senadores electos, advirtiendo que " 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 ".

Por otra parte, los delitos electorales no requieren de un pluralidad específica en los sujetos, es decir, que no exigen un determinado número de sujetos activos, es así que las conductas podrán realizarse por cualquier número de personas, lo cual deberá atenderse de conformidad a las reglas sobre coautoría y participación previstas por el artículo 13 del Código Penal Federal.

c) Sujeto Pasivo.

El sujeto pasivo según el maestro Celestino Porte Petit, " es el titular del bien Jurídico protegido por la Ley".<sup>62</sup> Bettiol considera que "en todo delito existen dos sujetos pasivos: Uno constante, esto es, el Estado-Administración, que se halla presente en todo delito, por cuanto todo delito es violación de un interés público estatal, y uno eventual, dado por el titular del interés concreto violado, por la infracción y que se toma especialmente en consideración con motivo del caso del consentimiento del derecho-habiente, de la querrela, y de la acción civil que puede hacerse valer en el curso del procedimiento penal".<sup>63</sup>

---

62 Porte Petit, Celestino. *Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal*. Porrúa México 1989. 12ª Edición. pág. 349  
63 Bettiol, *Derecho Penal. Parte General*. Editorial Temis. Bogotá 1945, pág. 610

De acuerdo con la consideración de Bettioli, en los delitos electorales, el Estado Mexicano, a través de la Federación, es el sujeto pasivo constante en todos los delitos regulados en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, en virtud de que la organización de los Comicios Electorales, es una facultad exclusiva y reservada a la Federación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo además que el bien jurídico protegido por la norma, es la adecuada función electoral.

No obstante lo anterior, podemos hablar de la existencia de algunos sujetos pasivos eventuales que en determinadas conductas, fungen como ofendidos de delitos electorales en su contra, por ser afectados directa y específicamente, por la comisión de determinados delitos y que al respecto me permito señalar:

De conformidad con las fracciones V, X, XI y XII, del artículo 403, las fracciones VI y IX del artículo 405, así como, las fracciones I, IV y VI del artículo 406 y la fracción I del artículo 407, serán los particulares, con su calidad específica de electores, los sujetos pasivos eventuales como consecuencia de la comisión de dichos delitos en su agravio.

" 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:

V. Recoja sin causa prevista las credenciales de elector;

X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente, una o más boletas electorales;

XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien, que comprometa el voto mediante amenaza o promesa;

XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla."

"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:

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 fuera de los tiempos y formas previstos por la Ley de la materia; y

IX. Conociendo la existencia de condiciones o actividades que atenten contra la libertad y el

secreto del voto, no tome las medidas conducentes para que cesen;

El artículo 406 ordena que se impongan 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. 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;

IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, o ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales.

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"

El artículo 407 establece que 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;"

Por otra parte, también los partidos políticos podrán ser sujetos pasivos eventuales de delitos en su contra, por virtud de ser los agraviados en determinadas conductas, por la comisión de delitos electorales, tal es el caso de la fracción VIII del artículo 405.

Este precepto dice que 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:

VIII. Al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada, al representante de un partido.

d) Bien Jurídico.

Se entiende por bien jurídico el valor o bien tutelado por la Ley penal.

En los delitos electorales, el bien jurídico tutelado por la norma penal, resulta ser complejo por la suma de varias circunstancias de orden material y de orden formal que cristalizan en la libertad de elección y el respeto al voto, que se traducen en una contienda política equitativa, garantizando la

igualdad de los ciudadanos y gobernados dentro de los comicios, dando respetabilidad al resultado de los mismos.

A este respecto señala Jorge Reyes Tayabas: " Por tanto, la respetabilidad, la seguridad y la exactitud de esa función, (refiriendose a la electoral), se erigen en los objetos inmediatos de la tutela que procuran aquellas figuras delictivas, siendo sus objetos mediatos la soberanía y la democracia, que constituyen principios básicos de nuestra organización como República dentro de un sistema Representativo y Federal".<sup>64</sup>

e) Objeto material.

Es muy frecuente la confusión entre el bien jurídico y el objeto material, así que para evitar esa situación entendemos como objeto material " la cosa o sujeto sobre la que se realiza el delito ".<sup>65</sup>

Es necesario precisar que no todos los tipos penales requieren de un objeto material, tal es el caso de los delitos formales o de peligro y en aquellos que se requiere, como en los delitos de daño o de resultado material no necesariamente será el mismo o equivalente al de otros tipos penales que protejan el mismo

---

<sup>64</sup> Tayabas Reyes, Jorge. Reflexiones en torno a los delitos electorales. Procuraduría General de la República. 1ª Edición, México 1994.

<sup>65</sup> Apuntamientos de la Parte General del Derecho Penal. Op.cit. pág. 351.

bien jurídico tutelado.

En los delitos electorales, los objetos materiales son por lo general los documentos públicos electorales, tal es el caso de la fracción I y IV del artículo 405, mismos que se encuentran definidos por la fracción III, del artículo 401, del Código Penal Federal:

"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 ".

No obstante lo anterior, también son considerados objetos materiales "las obligaciones electorales", de acuerdo con la fracción II del artículo 405; el "servicio público", según se desprende de la fracción II, del artículo 407 y los "fondos, bienes o servicios", de acuerdo con la fracción III del mismo artículo y por último "los electores", en la fracción I del artículo 406.

f) Medios Comisivos.

Son los medios utilizados por el agente, para la realización del delito. Al igual que el objeto material, no todos los

tipos penales exigen un medio comisivo específico o calificado por la norma penal, en consecuencia dicha conducta podrá realizarse por cualquier medio.

En los delitos electorales en ciertos tipos se requiere la exigencia de la utilización de un medio comisivo por parte del sujeto activo, tales son los casos de las fracciones VI y VIII del artículo 403, siendo los medios comisivos una "paga, dádiva, promesa de dinero, u otra recompensa" y una "credencial", respectivamente.

" VI. Solicite votos por paga, dádiva o promesa de dinero u otra recompensa;

VIII. vote o pretenda votar con una credencial de la que no sea titular;"

Del artículo 406 fracción VI, se desprende la exigencia del tipo en el medio comisivo, siendo éste la "violencia, amenaza, o promesa", así como también de la fracción XI, del artículo 403 ya comentado.

" VI. Impida con violencia la instalación, apertura cierre de una casilla o la apertura o cierre fuera de los tiempos previstos por la Ley en la materia".

g) Modalidades de la conducta.

Las modalidades de la conducta son todas aquellas circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión exigidas por el tipo penal, aunque no es necesario que en todos los tipos penales se presenten, en cuyo caso la conducta sera penalmente relevante cualesquiera que sean las formas o circunstancias bajo las cuales se presente.

En un gran número de los tipos penales del Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal, se hace referencia a una circunstancia del lugar. Eso quiere decir que, en esos casos, para que la conducta sea típica debe realizarse en un determinado lugar; como sucede con las previstas en los artículos: 403, fracciones I, II, III, IV, VIII, X y XII; 405, fracciones III, VI, VII, IX y X; 406 fracciones I, IV y VI, que deben realizarse "en la casilla electoral", "en el interior de la casilla electoral" o "lugar en que se encuentren formados los votantes"; o con la prevista en el artículo 408, que la conducta comisiva debe observarse en la cámara de diputados o en la de senadores, según el caso. En los demás tipos penales, la conducta puede realizarse en "cualquier lugar".

La ratio legis de esta circunstancia se debe a que tales conductas producidas en otros lugares, no afectan al bien jurídico protegido por la norma, ya que se insite en precisar que este es el sano desarrollo de la contienda política electoral.

En la mayoría de los tipos de los delitos electorales, por otra parte, se hace referencia a una circunstancia de tiempo. En algunos se habla del "día de la elección" o "día de la jornada electoral" (art. 403 fracciones I, II, III, IV, VIII, IX y X; 405 fracciones III, VIII, IX y X; 405 fracciones I, II, IV y V); en otros "fuera de los tiempos previstos" (a. 405, VII; 406, VI), etc. Si en estos casos falta esa circunstancia temporal, la conducta será atípica. En los otros casos (art. 403, VI, VII y XI; 404; 405, I y IV; 405, III; 407, I y II; 409 y 411), la conducta puede realizarse en cualquier tiempo.

Al igual que en la precisión de las circunstancias de lugar en los tipos penales electorales, opera la misma ratio legis en relación a las circunstancias de tiempo.

Finalmente, en la mayoría de los tipos se considera una circunstancia de ocasión: que la conducta se realice "con ocasión de las elecciones"; en otros, que se realice "en ejercicio de sus funciones electorales" (art. 405, VI; 406, II), o "con motivo de la votación" (art. 405, X). En los artículos 408, 409 y 411 no se requiere circunstancia de ocasión.

#### h) Elementos normativos.

Este elemento puede, en algunos casos, relacionarse con la forma de realización de la conducta, o en otros, con alguno de los elementos del tipo ya señalados.

Como ejemplos de elementos normativos, pueden señalarse: "requisitos de la ley" (art. 403, I; 405, X); "sin causa prevista por la ley" (art. 403, V); "ilícitamente" (art. 403, X; 405, X; 411 y 412); "indebido" (art. 405, I); "sin causa justificada" (a. 405, II, III, V y VIII; 406, IV y 408); "funcionario electoral" (art. 405); "funcionario partidista" (art. 403, X; 405, IV); "documentos oficiales" (art. 405, I, V; 406, III); etcétera.

## 1.2. Elementos subjetivos.

Tienen aplicación en éste punto, además de lo previsto por la fracción III del artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales, los artículos 8, 9 y 15 fracción VIII inciso a) del Código Penal Federal.

Los elementos subjetivos del tipo penal, según los artículos 8 y 9 del Código Penal, son: a) dolo y b) la culpa; el primero lo es de los delitos dolosos y el segundo de los culposos.

### a) Dolo.

Con relación a los delitos dolosos, el principal elemento subjetivo lo es el de dolo; y en la mayoría de los casos el tipo contiene únicamente el dolo como elemento subjetivo, por lo que en ellos la realización típica se puede afirmar en su aspecto subjetivo con la sola constatación del dolo, como la dañada intención

de realizar el ilícito. Pero existen, también, tipos penales que, además del dolo, requieren de algún elemento subjetivo específico que deben darse en el autor, cuando expresamente se habla de algún "ánimo", "propósito", "deseo", "intención", etc. En esos casos, por tanto, para afirmar la tipicidad, además de la existencia del dolo, debe también acreditarse ese específico elemento subjetivo, de lo contrario faltaría uno de los elementos del tipo.

b) Culpa.

Por lo que hace a la culpa, habrá que observar lo establecido por el artículo 60 del Código Penal Federal, en cuyo párrafo segundo, prevé el criterio del *numerus clausus*, al señalar los casos en que el delito culposo es punible.

Los delitos electorales, según lo hemos afirmado con anterioridad, únicamente admiten la forma de realización dolosa. El dolo, a su vez, puede ser "directo" o "eventual", siendo el primero, el más frecuente en estos casos.

Para determinar la existencia de la conducta dolosa, el Ministerio Público Federal -y en su caso el juzgador- deberá estar, por una parte, a lo previsto por el párrafo primero del artículo 9° del Código Penal Federal, que establece:

*"Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previniendo como posible el resultado*

típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley".

Del texto anterior se desprende, por una parte, que el dolo comprende dos aspectos o elementos: 1) El cognocitivo y 2) El volitivo; es decir, conocimiento y voluntad.

1) El conocimiento, por su lado, debe referirse a los elementos objetivos del tipo penal, sean éstos "descriptivos" o "normativos". El artículo 9°, por lo tanto, precisa el objeto del conocimiento para efectos del dolo que está integrado por los elementos objetivos anteriormente señalados. Para afirmar la existencia del dolo, entonces, no se requiere que el sujeto tenga conocimiento de la "relevancia jurídica de la acción"; es decir, la llamada "conciencia de la antijuridicidad" no es un componente del dolo, sino, como se verá más adelante, un requisito para el juicio de reproche.

2) La voluntad, a su vez, debe también referirse a los mismos elementos objetivos del tipo y se manifiesta cuando el sujeto, con base en su conocimiento, "quiere" o "acepta" la realización del hecho descrito por la ley. Con estos verbos que utiliza la ley, se permite la distinción entre dolo directo y dolo eventual, que obedece a la intensidad con

que la voluntad abarca a los elementos objetivos.

En la determinación de la existencia del dolo -y siempre en relación con el aspecto cognoscitivo-, el Ministerio Público habrá de plantearse paralelamente, si en el caso concreto no existen datos que acrediten que el indiciado, al momento de realizar la conducta, se haya encontrado en la situación de error prevista en la fracción VIII inciso a) del artículo 15 del Código Penal Federal.

El error a que se refiere el inciso a) de la mencionada fracción VIII, es el que recae sobre alguno de los "elementos esenciales -de carácter objetivo- del tipo penal"; de ahí que se le conozca como error de tipo y constituye una causa de atipicidad y por ello, de "exclusión del delito". En términos generales, si este error es "invencible" o "inevitable", excluye tanto el dolo como la culpa, y consecuentemente, toda atipicidad de la conducta. En cambio, si el error de tipo es "vencible" o "evitable", únicamente excluye el dolo y deja subsistente la "tipicidad culposa", es decir, excluye la tipicidad dolosa, más no deja subsistente la culposa.

Toda vez que los delitos electorales únicamente admiten la forma de realización dolosa, en ellos el error de tipo, sea vencible o invencible, sólo afecta al dolo y, por eso, la tipicidad dolosa, que es la única admisible.

Si del análisis de los datos existentes que se encuentren a disposición del Ministerio Público Federal determina que son suficientes para acreditar que el sujeto (autor o partícipe), al realizar la acción, se encontraba en situación de error, es decir, que actuó en la creencia errónea respecto de alguno de los elementos objetivos del tipo, entonces; por razón de lo previsto por el artículo 15 fracción VIII, inciso a), del Código Penal, no habrá delito (electoral) y, consecuentemente, por fuerza de lo establecido por el artículo 137 del Código Federal de Procedimientos Penales, no se ejercerá la acción penal.

En caso de que sean dos o más los participantes en la comisión del hecho y sólo uno de ellos sea el que se encuentra en situación de error, únicamente a él beneficiará esa circunstancia, como puede derivarse de lo previsto por el artículo 54 del Código Penal Federal.

Una vez afirmada la existencia del aspecto cognoscitivo del dolo -al no hacerse valer el error de tipo-, entonces se analizará el aspecto volitivo, en el que se determinará si el sujeto, con base a su conocimiento respecto de los elementos objetivos del tipo, tuvo voluntad de realización de los mismos; es decir -en términos del párrafo primero del artículo 9° del Código Penal-, si el sujeto quiso o aceptó la realización del hecho descrito por la ley; en el primer caso se afirmará el dolo directo y el segundo dolo eventual. Para la determinación de ese aspecto, el Ministerio Público Federal contará, igualmente, con los distintos

medios de prueba, entre los cuales estará la propia declaración del indiciado, la de denunciantes y testigos, pero sobre todo su mayor o menor profesionalización y experiencia para conocer del hecho y ejercitar acción penal.

c) Elementos subjetivos específicos.

Como se afirmó con anterioridad, la mayoría de los tipos penales se satisfacen con el dolo y no requieren de algún otro elemento subjetivo específico. Por lo que, en esos casos, constatada la exigencia del dolo -en sus aspectos cognoscitivos y volitivo -se afirmará la tipicidad de la conducta.

En los tipos, en los que además del dolo se requiera de un específico elemento subjetivo en el autor -como un especial ánimo, propósito, deseo, intención, etc. -, después de afirmada la existencia del dolo habrá que constatar ese especial elemento subjetivo para poder afirmar la tipicidad de la conducta. La presencia de ese específico elemento subjetivo en el autor refuerza la idea de que el delito de que se trata es inminentemente doloso y revela mayor intensidad en el activo.

Con relación a los delitos electorales, éstos en principio no requieren de un elemento subjetivo específico diferente al dolo. Sin embargo, hay ciertos tipos en que se hace mención expresa a un elemento subjetivo que algunas veces sólo implica una reafirmación del dolo, ya sea por que utiliza la misma voz -ejem.:

"dolosamente" (art. 405, VII y XI, 406, V)- o por tratarse de un componente de éste -como cuando se dice "a sabiendas" (art. 403, I; 405, X, y 412) o "conociendo" (art. 405, IX)-, que por alguna razón el legislador consideró conveniente hacer expreso señalamiento de él, no obstante ser innecesario. Elementos subjetivos específicos se señalan en la fracción IX del artículo 403, cuando dice "con el objeto de", o en la fracción I del artículo 409, al decir "para", que son expresiones que indican un específico propósito o fin del sujeto al realizar la acción descrita por la Ley. En otras ocasiones, el uso de determinado lenguaje, también da a entender que hay cierta finalidad específica de por medio, para que la conducta sea penalmente relevante ya que la conducta no podría producirse con otro fin; tal es el caso, por ejemplo, de la fracción III del artículo 403, al decir que "presione a los electores el día de la jornada electoral...", pues debe entenderse que esa "presión" no puede, en éste caso, tener otra finalidad -que motive la existencia de un delito electoral- que hacer que el elector vote en un determinado sentido.

Como puede apreciarse del análisis de los elementos de los delitos electorales el Código Penal mantiene la esencia de los delitos electorales que se incorporan a este tipo de legislación en 1973 y se mantienen con ligeras variantes en los textos que le siguieron.

La innovación de este Código, es que agrava las penas por los diversos delitos allí previstos, aunque tal vez siguen

siendo insuficientes, si se tiene en cuenta que en el proceso electoral de agosto de 1994, hubo muchas quejas por irregularidades, además de que el proceso mismo fue dudoso a la vista de muchos ciudadanos. Sin embargo, debe reconocerse que la inclusión del título comentado en el Código Penal, constituye un importante avance. Ahora, solo falta que en lo sucesivo se lleve a la práctica hasta sus últimas consecuencias.

#### 4. Efectos de los delitos electorales.

Ademas de lo hasta aqui señalado, debemos obocarnos ahora, al analisis de las consecuencias juridicas del delito, que surgen con independendencia de las consecuencias politico-sociales, que puedan traducirse en la falta de credibilidad por parte de la sociedad civil, el abstencionismo, la resistencia civil etc.

En este sentido, debemos considerar que una consecuencia natural del delito, una vez que se ha determinado la responsabilidad penal plena del sujeto activo, mediante sentencia, sera precisamente la reparacion del daño, misma que en términos del artículo 30 del Código Penal, deberá hacerse consistir en el resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

Esta situacion resulta acorde a lo dispuesto por el artículo 31 y 31 bis del Código Penal, toda vez que el Ministerio Publico se encuentra obligado tratandose de delitos electorales, a solicitar la reparacion del daño, por lo tanto, el Juez deberá

resolver lo conducente en funcion de las pruebas que para tales efectos hayan sido aportadas en el proceso.

De especial relevancia resulta considerar lo dispuesto por la fraccion VI del articulo 32 delCodigo Penal, en el cual se establece que el Estado responde solidariamente, por los delitos dolosos, cometidos por servidores publicos en el ejercicio de sus funciones.

El criterio para determinar juridicamente el monto que corresponda a la reparacion del dafio, tendra que partir de las pruebas aportadas, pero sobre todo, del dafio que sea preciso reparar. Desde luego que el fundamento filosofico y social de dicha reparacion, estriba en considerar la ardua labor que implica la organizacion, el desarrollo y vigilancia de cualquier contienda electoral, asi como todos los recursos desplegados para tales efectos.

Desde el punto de vista mas elemental, debemos senalar que aquellos delitos que se refieran a la desviacion o aplicacion indebida de fondos o recursos, no presentan mayor problema para determinar el monto de dicha reparacion, que debiera ser equivalente a las cantidades distraidas o dispuestas.

Sin embargo, el problema para determinar la reparacion del dafio ocurre cuando tenemos delitos, que no involucran en si mismos un contenido patrimonial.

Para tal efecto se propone que en todo caso, se acuda al principio de restituir en la medida de lo posible la cosa o bien afectado por el delito, o en su defecto, se cubra el importe de la misma, con independencia de las multas que el reo debiera cubrir en favor del Estado y de la Indemnización que el mismo debiera pagar en beneficio de la sociedad.

En este sentido, consideramos que quien tendrá derecho a percibir dicha reparación del daño, deberá ser la Federación, atendiendo a su responsabilidad en la organización de los comicios, levantamiento del padrón, instalación de casillas, elaboración de papelería, subsidios a los partidos políticos para la realización de campañas, conteo de votos etc, quien a su vez deberá resarcir el daño a los sujetos pasivos eventuales que sean ofendidos como consecuencia de la comisión de alguno de los delitos previstos en el Código Penal, como los partidos políticos o los ciudadanos.

Atendiendo al criterio anterior y en virtud de la dificultad que representa calcular el costo unitario respecto de cada voto emitido por el ciudadano, el de cada casilla instalada, el de cada hora hombre que se destina para acudir a votar, así como de la Federación en la organización de los sufragios electorales, consideramos que se puede establecer un parametro general que distinga a los delitos electorales de contenido patrimonial, de los que no tengan tal objeto.

Para los efectos de los delitos electorales de orden patrimonial, la reparación del daño sería directamente proporcional al monto del beneficio económico, que en cada caso se calculará a valores reales, con la particularidad de que no existe conflicto con lo dispuesto por el artículo 32 fracción VI del Código Penal, en virtud de que éste dispone que el servidor público no ejerce sus funciones sino que la rebasa.

Por otra parte, en relación a los delitos electorales que no contienen un carácter patrimonial, consideramos se prevea un mínimo y un máximo según la naturaleza de la infracción penal, es decir, estableciendo de manera genérica y aplicando el principio de exclusión, para determinar cuales son los tipos penales graves, respecto a los cuales se incrementaría el monto mínimo y máximo de dicha reparación, manejándose los mismos principios de aplicación de la sanción pecuniaria, a fin de que el estado perciba para sí, de manera restitutiva, las cantidades aplicadas a la realización de las elecciones, lo anterior de conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 30 del Código Penal, es decir, como indemnización del daño material y moral causado.

Para tal efecto, se deberá aplicar el principio de exclusión en el sentido de que sean considerados como graves todos aquellos que la propia ley así lo determine y como no graves aquellos los que la ley no determine como tales.

Asimismo, consideramos prudente adicionar el capítulo correspondiente al Título Vigésimo Cuarto del Código Penal, un artículo que determine la nulidad del voto emitido como consecuencia de conductas delictivas, previendo inclusive la anulación de la casilla en aquellos supuestos que conduzcan a determinar que el total de los votos de la misma es consecuencia del delito.

Además de lo hasta aquí señalado consideramos que acorde a lo dispuesto por el artículo 24 en el inciso número 14, en relación a los artículos 47, 48, 49, (principalmente) y 50 del Código Penal, deberá ordenarse la publicación especial de la sentencia, en aquellos casos en que se vean involucrados directamente funcionarios electorales, partidistas y públicos, lo anterior con el objeto de que se de publicidad ejemplar a los actos y resoluciones tendientes a reprimir las prácticas electorales viciadas, con independencia de las sanciones que el propio partido les imponga de conformidad con sus estatutos y reglamentos internos. 67

La justificación de dicha medida radica precisamente en la credibilidad que todo proceso electoral debe tener, pero sobre todo en considerar el impacto real que la conducta de los funcionarios mencionados puede tener en el proceso electoral, que no puede equipararse a la conducta aislada de un individuo que en

---

67 La información legislativa en la que se apoya principalmente este capítulo, fue tomada del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia Federal. Op. Cit.

lo personal realice una conducta típica.

Por otra parte, si un efecto nocivo tiene los delitos electorales, es que restan o de plano, suprimen la credibilidad de los resultados. Esto es sumamente grave, aún cuando en México nos hemos acostumbrado a ser gobernados por personajes emanados de procesos dudosos y ensombrecidos por inconformidades, tanto de los ciudadanos, como de los partidos.

El efecto nocivo fundamental de los delitos electorales, influye directamente sobre la moral de la sociedad. Difícilmente puede restaurarse tal moral, cuando ni siquiera se tiene respeto por la forma en la que los gobernantes -que debieran ser respetables en principio- han llegado al poder.

Por ello conviene terminar este trabajo, con una reflexión del Profesor Francisco Berlín Valenzuela:

" De ahí -dice el maestro Berlín- que sea importante seguir trabajando para mejorar nuestra legislación electoral, para aumentar la confianza del pueblo en nuestros procesos electorales, para divulgar el contenido de las reformas, a fin de que sean bien comprendidas, por aquellos a quienes están destinadas.

México, como la mayoría de los países, está empeñado en acelerar su avance democrático, a pesar de los obstáculos internos que tiene que ir venciendo, para que la vocación democrática

de sus habitantes no sea frustrada por la acción de quienes se empeñan en impedir esa marcha.

Sólo la democracia otorga al ciudadano, un arma poderosa para lograr el cambio político y la paz social. Esa arma es el voto. Por ello, debemos enseñar su manejo responsable y sus valores, para que ningún elector se deje sorprender, ni sea víctima de aquellos que pretenden manipularlo para beneficio de intereses mezquinos y sectarios.

Sigamos trabajando para que los votos continúen siendo el lenguaje civilizado de nuestra democracia, para evitar el conflicto y la violencia en nuestra convivencia política y para que el consenso sea el camino que nos lleve a un futuro mejor para nuestra patria ".<sup>68</sup>

---

68 Alcances de la reforma política de 1989. Op Cit.

## CONCLUSIONES

1. De acuerdo a las posturas y doctrinas político-sociales que hoy se encuentran en voga, la actividad política debe tutelarse bajo la óptica de ser considerada como parte de los derechos humanos, directamente asociados a la libertad y a la sociabilidad natural del hombre.

2. El espacio público ya no es el que anteriormente ocupaba la Autoridad, ahora este se extralimita a dicho concepto, en virtud de que la opinión pública, la sociedad civil, la iniciativa privada y en general todo particular interesado en las cuestiones de carácter público forman parte de dicho espacio. Esta situación representa el genesis de la lucha actual instaurada por la transición hacia la democracia y de ahí el logro de que nuestra legislación penal regule en el Código Penal Federal un capítulo específico sobre los delitos electorales.

3. El tipo abierto de los delitos electorales, se encuentra justificado precisamente en el hecho de que lo propio de la política, es no tener fronteras. En efecto, si la política es un debate ó una lucha (contienda), la existencia de los delitos electorales constituye una valoración en torno a los medios válidos y legítimos para limitarlos del exceso ó la persecución; representando los tipos penales el extremo más acabado de la reflexión, para no agotar ó limitar la actividad política, sino más bien, procurar su justo desarrollo.

4. Si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce al Instituto Federal Electoral personalidad jurídica propia y autonomía como órgano encargado en la organización de los comicios electorales, significa que nuestra carta magna reconoce tácitamente que el Instituto Federal Electoral, es un órgano técnico y especializado en la materia, situación por la cual consideramos que el Código Penal Federal deberá preveer, que para la integración de determinados delitos electorales regulados en el título vigésimo cuarto, específicamente en los más técnicos, el Instituto Federal Electoral emita un dictamen previo como órgano calificador, sobre todo por su naturaleza de órgano técnico.

5. Es interesante reflexionar en relación a algunas de las figuras delictivas previstas por el Código Penal Federal, ya que tomando en consideración que la tendencia actual es la de procurar que sea el ciudadano y/o las asociaciones civiles No Gubernamentales, las entidades responsables de la organización y calificación de los procesos electorales, supongo que podría darse el caso en que una función que anteriormente era una atribución o facultad de la Federación, ahora lo sea exclusivamente de particulares o ciudadanos, pero no por ello se debe aceptar un cambio respecto al criterio jurisdiccional, por lo que deberá procurarse la reforma al artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para incluir en competencia de manera específica, un inciso que determine con claridad de los asuntos relacionados con cuestiones electorales, sean siempre ventilados por autoridades federales, cuando sean procesos electorales federales o del Distrito Federal y locales cuando sea este el ámbito.

6. Considero que dicha situación es problemática, en tal sentido es claro que debe existir una unidad en cuanto a la valoración de las conductas que resultan ser atentatorias de la libertad y de transparencia electoral; deben seguirse parámetros uniformes porque no se puede tolerar que en un código penal estatal se prevea a una conducta como delito y en otro de diversa entidad no.

7. Debera establecerse en funcion de su trascendencia, cual debera ser el criterio a seguir en aquellos casos en que concurran, junto con el delito en materia electoral, uno de los delitos del fuero comun o incluso del orden federal, se surte la hipotesis de la jurisdiccion atrayente y bajo que terminos.

# BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR CAMIN, HECTOR. *DESPUES DEL MILAGRO*. MEXICO, D. F. EDITORIAL CAL Y ARENA 1991.
- AGUILAR CAMIN, HECTOR Y LORENZO MEYER. *A LA SOMBRA DE LA REVOLUCION MEXICANA*. CAL Y ARENA. MEXICO 1989.
- ANDRADE SANCHEZ, EDUARDO. *INTRODUCCION A LA CIENCIA POLITICA*. COLECCION TEXTOS JURIDICOS UNIVERSITARIOS. EDITORIAL HARLA. MEXICO 1983.
- ARISTOTELES. *LA POLITICA*. EDITORIAL PORRUA. 2a. EDICION. MEXICO 1984.
- BERLIN VALENZUELA, FRANCISCO. *ALCANCES DE LA REFORMA POLITICA DE 1989*. FACULTAD DE DERECHO. MEXICO 1990.
- BETTIOL, DERECHO PENAL. PARTE GENERAL. EDITORIAL TEMIS. BOGOTA 1945.
- BOBBIO NORBERTO, MATEUCCI NICOLAI Y PASQUINO GIANFRANCO. *DICCIONARIO DE LA POLITICA*. EDITORIAL SIGLO XXI. MEXICO.
- BURGOA, IGNACIO. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*. 8a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1991.
- CARPIZO, JORGE. *EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO*. 2a. EDICION. SIGLO VEINTIUNO EDITORES. MEXICO 1979.
- CENTRO DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO, A. C., *REFORMA DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO. CONDICION PARA LA MODERNIZACION*. EDITORIAL DIANA, S.A. DE C.V. MEXICO 1990.
- CORDOBA, ARNALDO. "NOCTURNO DE LA DEMOCRACIA MEXICANA". 1917/1984, PUBLICADO EN LA REVISTA NEXOS. FEBRERO 1986, NUM. 98.
- CORDOBA, ARNALDO. *LA FORMACION DEL PODER POLITICO EN MEXICO*. 7a. EDICION. SERIE POPULAR ERA, NUM. 15. MEXICO 1979.
- COSIO VILLEGAS, DANIEL. *EL SISTEMA POLITICO MEXICANO*, 8a. EDICION. JOAQUIN MORTIZ. MEXICO 1975.

- CHARLOT, JEAN. LOS PARTIDOS POLITICOS 2a. EDICION. EDICIONES Y DISTRIBUCIONES HISPANICAS. MEXICO 1975.
- CROSSMAN R.H.S. BIOGRAFIA DEL ESTADO MODERNO. FONDO DE CULTURA ECONOMICA, 1968, 4a. EDICION.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA.
- DUVERGER, MAURICE. LOS PARTIDOS POLITICOS. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO 1992.
- FAIRCHILD, L. SOCIOLOGIA Y DERECHO PENAL. EDITORIAL TRIBUNA. PAMPLONA, ESPAÑA 1954.
- FRIEDRICH. TEORIA Y REALIDAD DE LA ORGANIZACION CONSTITUCIONAL DEMOCRATICA.
- GARRIDO, LUIS JAVIER. LA RUPTURA. EDITORIAL GRIJALBO. MEXICO 1993.
- GONZALEZ CASANOVA, PABLO Y ENRIQUE FLORESCANO (COORDINADORES). MEXICO, HOY, 4a. EDICION. SIGLO VEINTIUNO EDITORES. MEXICO 1980.
- GONZALEZ URIBE HECTOR. TEORIA POLITICA. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1977. 2a. EDICION.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. DICCIONARIO DE DERECHOS MEXICANO. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1992.
- KELSEN HANS. TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. UNAM.
- LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA. 1831-1970. ENRIQUE LOMBERA PALLARES. COMPILADOR. SECRETARIA DE GOBERNACION. MEXICO 1973.
- LOCKE JOHN. ENSAYO SOBRE UN GOBIERNO CIVIL. EDICIONES NUEVOMAR. MEXICO, 4a. EDICION.
- MAQUIAVELO NICOLAS. EL PRINCIPE. EDITORIAL ESPASA CALPE. MEXICO 1989, 24a. EDICION.
- MESTRE MARTINEZ, ESTEBAN. SISTEMAS Y PROCESOS ELECTORALES. EDITORIAL PARANINFO. MADRID 1979.

- MEZGER. TRATADO DE DERECHO PENAL I. MADRID 1946.
- MICHELS, ROBERT. LOS PARTIDOS POLITICOS. UN ESTUDIO SOCIOLOGICO DE LAS TENDENCIAS OLIGARQUICAS DE LA DEMOCRACIA MODERNA. DOS VOLUMENES. AMORRORTU EDITORES. BUENOS AIRES 1991.
- MIDDEENDORFF, W. SOCIOLOGIA DEL DELITO. EDITORA NACIONAL. MADRID 1959.
- MONTESQUIEU. DEL ESPIRITU DE LAS LEYES. EDITORIAL RUSA, LIBRO II, CAP. IV.- ----
- MORENO DANIEL. CLASICOS DE LA CIENCIA POLITICA. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1983, 2a. EDICION.
- MORENO, DANIEL. LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL MEXICO CONTEMPORANEO. 2a. EDICION. EDITORIAL PAC. MEXICO 1994.
- PEREZ BAUTISTA, HUGO. HISTORIA DEL DERECHO ELECTORAL GUERRERENSE. PERIODO 1849-1993. EDICION DE AUTOR. MEXICO 1993.
- PONCE G., DOLORES Y ANTONIO ALONSO C. (COMPILADORES). MEXICO HACIA EL AÑO 2010: POLITICA INTERNA. LIMUSA-NORIEGA/CENTRO DE ESTUDIOS PROSPECTIVOS/FUNDACION JAVIER BARROS SIERRA. MEXICO 1989.
- PORRUA PEREZ. TEORIA DEL ESTADO. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1979. 13a. EDICION.
- PORTE PETIT. CELESTINO. APUNTAMIENTOS DE LA PARTE GENERAL DE DERECHO PENAL. PORRUA MEXICO 1989. 12a. EDICION.
- PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. FISCALIA ESPECIAL PARA LA ATENCION DE DELITOS ELECTORALES. NORMATIVIDAD EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES. MEXICO 1994, 1a. EDICION.
- RADILLA GALEANA, JORGE. JUECES MENORES DE ELECCION POPULAR ANTE LA ASAMBLEA DE COMISARIOS MUNICIPALES. TESIS DE LICENCIADO EN DERECHO. ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUERRERO. CHILPANCINGO 1987.
- REYES HEROLES, FEDERICO. TRANSFIGURACIONES POLITICAS DEL ESTADO MEXICANO. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO 1986.

- **SALDIVAR, AMERICO. IDEOLOGIA Y POLITICA DEL ESTADO MEXICANO (1970-1976). 2a. EDICION. SIGLO VEINTIUNO EDITORES. MEXICO 1980.**
- **SARTORI, GIOVANNI. PARTIDOS Y SISTEMAS POLITICOS. 2a. EDICION. ALIANZA UNIVERSIDAD, NUM. 267. ALIANZA EDITORIAL. MADRID 1992.**
- **SANCHEZ AZCONA, JORGE. REFLEXIONES SOBRE EL PODER. UNAM. MEXICO 1990.**
- **SCHIMITH CARL. TEORIA DE LA CONSTITUCION. MEXICO. EDITORIAL NACIONAL 1966.**
- **TAYABAS REYES, JORGE. REFLEXIONES EN TORNO A LOS DELITOS ELECTORALES. PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. 1a. EDICION. MEXICO 1994.**
- **TENA RAMIREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 26a. EDICION, EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1992.**
- **TENA RAMIREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1987. 22a. EDICION.**
- **VARIOS AUTORES. EL DESAFIO MEXICANO. EDICIONES OCEANO. MEXICO 1982.**
- **ENSAYOS SOBRE EL NUEVO CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO. CHILPANCINCO 1993.**
- **LECTURAS DE POLITICA MEXICANA. CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE EL COLEGIO DE MEXICO. MEXICO 1977.**

#### **LEGISLACION.**

- **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**
- **CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL. 52a. EDICION, EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1994.**
- **CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**
- **CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.**
- **CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

- **LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA 1912-1973. SECRETARIA DE GOBERNACION. MEXICO 1974.**
- **LEY DE AMPARO.**
- **LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES. COMISION FEDERAL ELECTORAL. MEXICO 1985. PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 30 DE DICIEMBRE DE 1977.**
- **LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**
- **LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**
- **LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.**
- **LEY ORGANICA DE PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.**

#### **OTRAS FUENTES .**

- **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. PUBLICADO EL 23 DE MARZO DE 1994. EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.**
- **CIRCULAR FEPADE/01/94. EMITIDA POR EL DR. RICARDO FRANCO GUZMAN, FISCAL ESPECIAL PARA LA ATENCION DE DELITOS ELECTORALES. PUBLICADO EL 27 DE JULIO DE 1994, EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.**
- **DECRETO PRESIDENCIAL QUE CREA Y REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. EL 19 DE JULIO DE 1994.**
- **DECRETO QUE ADICIONA Y REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS A LA LEY GENERAL DE POBLACION. PUBLICADO EL 22 DE JULIO DE 1992 EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.**
- **EL DIA. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL. MEXICO D.F., 30 DE ABRIL, 1o. Y 2 DE MAYO DE 1994.**

**- EXCELSIOR. 2 DE SEPTIEMBRE DE 1928. DISCURSO PRONUNCIADO POR PLUTARCO ELIAS CALLES EL 10. DE SEPTIEMBRE DE 1928.**

**- GACETA INFORMATIVA DE LA COMISION FEDERAL ELECTORAL. TOMO I. 1977. MEXICO.**