

483
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

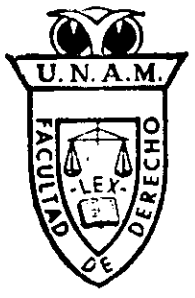
FACULTAD DE DERECHO
CIUDAD UNIVERSITARIA

“MALVERSACION DE FONDOS, BIENES O SERVICIOS PUBLICOS EN APOYO DE UN PARTIDO POLITICO O CANDIDATO”

(“Fracción III del Artículo 407 del Código Penal”)



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A
ROCIO DEL CARMEN SANCHEZ CORONA



MEXICO, D.F.

1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

0275469



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.

*A mi querida Universidad Nacional Autónoma de México,
esperanza, quimera y fortaleza de mi patria.*



*A la facultad de derecho, fuente inagotable de sanchos y quijotes
en pos de un México mejor.*

*A mis profesores, sensibles forjadores
de la inteligencia humana.*

*A mis padres,
Josefina Corona Aguilar y Juan Sánchez González,
con todo mi amor y agradecimiento.*

*A mis hermanos,
Juan Antonio y Karina Jasmín,
con profundo cariño.*

*A Juanito,
con ternura.*

*Al Licenciado Carlos Vidal Riveroll,
por su valiosa asesoría.*

*A la Licenciada Azucena Farías,
por su paciencia, apoyo y comprensión.*

*A la Licenciada María de la Luz Romero Hernández,
con afecto, reconocimiento y gratitud.*

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	i
CAPÍTULO 1, ANTECEDENTES CONCEPTUALES.....	1
I. Derecho electoral.....	1
A. Concepto.....	1
1. Marco teórico.....	1
▪ Estado.....	1
▪ Democracia.....	2
2. Marco jurídico en México.....	9
▪ Bases constitucionales.....	9
▪ Regulación secundaria.....	11
Proceso electoral.....	11
• Sujetos.....	11
• Etapas.....	27
Legalidad electoral.....	38
• Sanciones administrativas.....	38
• Sistema de medios de impugnación.....	40
▪ Participación en las decisiones gubernativas.....	47
B. Evolución en el sistema jurídico mexicano.....	50
1. Época prehispánica.....	51
2. Época colonial.....	53
3. México independiente.....	56
4. México revolucionario.....	66
C. Importancia.....	74
II. Delitos electorales.....	76
A. Concepto.....	76
CAPÍTULO 2, FRACCIÓN III del ARTÍCULO 407 del CÓDIGO PENAL.....	82
I. Análisis del delito.....	82
A. Elementos esenciales.....	85
1. Conducta.....	85
▪ Concepto.....	85
▪ Análisis.....	87
▪ Ausencia de conducta.....	88
a) Concepto.....	88
b) Análisis.....	90
2. Tipicidad.....	91
▪ Concepto.....	91
▪ Análisis.....	95
Elementos objetivos.....	95
Elementos normativos.....	102
Elementos subjetivos.....	104

▪ Atipicidad.....	105
a) Concepto.....	105
b) Análisis.....	106
3. Antijuridicidad.....	107
▪ Concepto.....	107
▪ Análisis.....	108
▪ Causas de licitud.....	109
a) Concepto.....	109
b) Análisis.....	114
4. Culpabilidad (elemento subjetivo).....	114
▪ Concepto.....	114
a) Presupuesto.....	115
Imputabilidad.....	115
Inimputabilidad.....	116
Análisis.....	118
b) Formas.....	119
Dolo.....	119
Culpa.....	120
▪ Análisis.....	121
▪ Inculpabilidad.....	122
a) Concepto.....	122
b) Análisis.....	125
B. Tópicos.....	126
1. Punibilidad.....	126
▪ Concepto.....	126
Excusas absolutorias.....	126
Análisis.....	127
▪ Condiciones objetivas de punibilidad.....	128
2. "Iter criminis".....	128
▪ Concepto.....	128
Análisis.....	131
3. Participación.....	132
▪ Concepto.....	132
Análisis.....	136
4. Concurso de delitos.....	138
▪ Concepto.....	138
Análisis.....	139
CAPÍTULO 3, ASPECTOS SOBRESALIENTES EN SU APLICACIÓN.....	141
I. Procedimiento penal.....	141
A. Competencia.....	142
Procedimiento federal.....	145
Procedimiento local en el Distrito Federal.....	147
B. Procedibilidad.....	150
Declaración de procedencia.....	150
Juicio político.....	151
CONCLUSIONES.....	153

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto dar un panorama general en relación con la figura delictiva comprendida en la fracción III del artículo 407 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, deseando con ello contribuir, aunque mínimamente, a su efectiva aplicación.

A dicha figura, por su contenido, se consideró conveniente denominarla, malversación de bienes y/o servicios, públicos, en apoyo de un partido político o candidato.

El tema motivo de este estudio se desarrolla fundamentalmente a través del método deductivo, partiendo de los conceptos generales en que se sustenta, hasta llegar a los aspectos específicos de la figura delictiva en cuestión, en los que se incluyen algunas consideraciones sobre su aplicación.

Con la finalidad de facilitar su exposición y de hacerlo más comprensible, se optó por dividir el tema a tratar en tres capítulos.

El capítulo primero, denominado antecedentes conceptuales, se refiere:

I. Por una parte al derecho electoral.

A. Su concepto, en el que se alude tanto al marco teórico en que se da, Estado de derecho y democracia; como a su normatividad específica, en la que se señala su regulación constitucional y secundaria, mencionando respecto de la última, lo relativo al proceso electoral, los sujetos que intervienen en él y las etapas de que consta, también se señala lo concerniente a la legalidad electoral, para cuyo incumplimiento se previenen sanciones administrativas y un sistema de medios de impugnación.

Se hace una breve mención de las distintas instituciones de la democracia semidirecta, mediante las cuales es posible la participación popular en las decisiones de gobierno.

B. Su evolución en el sistema jurídico mexicano, que comprende desde la época prehispánica hasta su regulación actual.

C. Su importancia, en la que se destaca su rango constitucional y las principales funciones que desempeña.

II. Por otra parte hace alusión a los delitos electorales de los que se da una idea general, mencionando su regulación específica.

En el capítulo segundo, llamado fracción III del artículo 407 del Código Penal, se realiza un análisis teórico de la figura típica en cuestión, tomando como punto de partida la teoría tetraatómica del delito, la cual se adopta en este estudio.

A. Se alude en primer lugar a los elementos esenciales del delito: conducta, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, de los que se da el concepto y su relación con el tipo en estudio, haciendo lo correspondiente respecto del aspecto negativo de cada uno de ellos, en cuya presencia el ilícito no se integra; se destacan también los puntos característicos de la figura citada.

B. En segundo lugar, se hace referencia a algunos aspectos que sin ser parte esencial del delito, se encuentran íntimamente relacionados con él, tales como: la punibilidad, las condiciones objetivas de punibilidad, el "iter criminis", la participación y el concurso de delitos, de los que se da una idea general, analizando la figura típica motivo de este estudio a partir de los mismos.

Por último, el capítulo tercero, que se denomina aspectos sobresalientes en su aplicación, trata fundamentalmente sobre el procedimiento penal mediante el cual es posible sancionar a quien o quienes llegan a cometer el delito en cuestión.

I. Alude específicamente a los criterios que permiten determinar que autoridades son competentes para conocer de la comisión del delito y en su caso aplicar la sanción que corresponda al responsable, ya sea en el ámbito federal o en el Distrito Federal.

II. También alude, dada la investidura de los posibles infractores, a la declaración de procedencia, requisito indispensable para estar en posibilidad de perseguir penalmente a determinados servidores públicos; así como al juicio político, que se da con motivo de la responsabilidad política, con la que puede concurrir la responsabilidad penal por la comisión de delitos electorales.

Dada la creciente crisis en la credibilidad tanto de las Instituciones democráticas como de las gubernamentales en general, se hace indispensable implementar diversas medidas que permitan restablecer la tan dañada confianza popular y con ello hacer posible una verdadera legitimación de quienes detentan el poder público.

El derecho penal constituye una importante herramienta al respecto, ya que mediante sus disposiciones se materializa uno de los aspectos preponderantes de la política criminológica específica, adoptada por cada gobierno en particular.

En México, la tipificación penal de diversos ilícitos electorales representa por sí misma un paso adelante en el arduo camino hacia la democratización del país. Más aún la de aquéllos delitos cometidos por servidores públicos, ya que de ellos en virtud del cargo que desempeñan se espera una mayor licitud en sus actos.

Sin embargo, irónicamente, con afán de conservar y acrecentar su poderío político y económico, son precisamente los servidores públicos quienes realizan las conductas más lesivas al país, que en muchos de los casos ni siquiera están tipificadas.

Entre las figuras típicas electorales que exigen en el sujeto activo la calidad de servidor público, resultó de particular interés la consistente en el destino ilegal de recursos públicos al apoyo de un partido político o candidato, en razón de la compleja situación económica por la que atraviesa el país y de la singular contienda política que se ha generado de 1988 a la fecha, la cual a pesar de sus conflictos y vericuetos representa la única posibilidad pacífica de que se de un equilibrio en el ejercicio del poder público y con ello una auténtica mejora en las condiciones de vida del pueblo mexicano.

Algunas de las dificultades que se suscitaron en la elaboración de éste trabajo, las constituyeron las constantes reformas a que se han visto sometidos en los últimos años diversos cuerpos normativos en el país, entre los que se cuentan: la Constitución Política Federal, el Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, etc., lo que si bien era hasta cierto punto necesario, debido a la precipitación y superficialidad con que se han hecho, han traído como consecuencia en gran medida su ineficacia.

También fueron obstáculo en la realización del trabajo: la poca profundidad con que se han tratado hasta ahora los diversos delitos electorales; así como la inaccesibilidad a algunas fuentes de información importantes, tales como las reformas de noviembre de 1996 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, antes de las elecciones de 1997 en el Distrito Federal y la mayor parte de los informes rendidos por la Fiscalía Especial hoy Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, sobre el desarrollo de sus actividades, siendo posible únicamente el acceso a uno de ellos, el correspondiente a las actividades del año 1995.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES CONCEPTUALES.

I. Derecho electoral.

A. Concepto.

El derecho electoral ha sido objeto de múltiples definiciones, su contenido y enfoque varían de una época y un lugar a otro ya que dependen de la organización política de cada país.

Francisco Berlín Valenzuela lo define como el conjunto de normas que regulan el procedimiento por medio del voto de la designación de los gobernantes, que conforme a la ley deban ser electos por el pueblo y que determinan las condiciones de su participación a través del cuerpo electoral en las decisiones gubernativas.¹ Asignándole una función integral, consistente en regular además de la elección de los gobernantes, la posible intervención del pueblo en las decisiones gubernamentales. Por esta razón, se adoptará la aludida definición en el presente estudio.

Para comprender el derecho electoral es necesario considerar aunque en forma breve, además de su aspecto normativo específico, algunos de los conceptos fundamentales en que se sustenta.

I. Marco teórico.

◆ Estado.

En principio, cabe señalar que derecho electoral al igual que toda la normatividad jurídica se da en el contexto del Estado, al que Héctor González Uribe define como una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.² En cuya formación y desenvolvimiento se enfatizan la libertad y racionalidad humanas, ya que nace encaminado a la consecución de su finalidad, el bienestar general y particular de sus miembros.

Sin embargo, en ejercicio del poder que rige al Estado, dada la naturaleza humana, se han generado a través de la historia grandes abusos. Ante ellos, las diversas sociedades han reaccionado una y otra vez, dando lugar, mediante un

¹ BERLÍN Valenzuela, Francisco. El derecho electoral como instrumento normativo de la democracia. Tesis doctoral. Facultad de derecho división de estudios superiores, U. N. A. M. México, D. F., 1980, pp. 189 y 190.

² GONZÁLEZ Uribe, Héctor. Teoría política, 6ª edición. Porrúa, S. A. México, D. F., 1987, p. 162.

proceso evolutivo, a la concepción del actual Estado de derecho, que implica reciprocamente, un poder político sometido al orden jurídico y un orden jurídico acorde a los valores de justicia y seguridad imperantes en la comunidad en cuestión.³

El Estado de derecho así concebido corresponde a los más altos valores de la existencia humana, pero para su eficacia necesita de un marco jurídico propicio. Al respecto, Héctor González Uribe señala como principios básicos:

1. La existencia de una Ley fundamental que establezca cuales son los órganos de Estado y delimite sus atribuciones y competencias.

2. El establecimiento y protección, en dicha Ley, de una serie de "garantías" para la persona humana, tanto individuales como sociales.

3. El reconocimiento estricto del principio de legalidad, conforme al cual ninguna autoridad podrá actuar sin una ley que se lo permita.

4. La división y equilibrio de los poderes públicos con un sistema de frenos y contra pesos, para evitar los abusos.

5. La posibilidad de que los ciudadanos participen en los asuntos públicos mediante un gobierno representativo, con organización electoral que permita controlar el poder desde afuera.

6. El libre juego de los medios de información social que forman y canalizan la opinión pública y crean un ambiente de constante vigilancia sobre los actos de gobierno.

7. El establecimiento de recursos administrativos y jurisdiccionales, en la Constitución y en la ley, por los cuales se puedan modificar o anular los actos de los poderes públicos que dañen los derechos fundamentales de los ciudadanos o que alteren el orden constitucional.⁴

Los principios mencionados denotan una estrecha vinculación entre el Estado de derecho y el gobierno democrático. Sin que pueda existir uno sin el otro.

◆ Democracia.

Etimológicamente democracia significa poder del pueblo. En torno a ella se han generado variadas opiniones y tendencias. Su propia complejidad dificulta una definición uniforme. No obstante, se advierten rasgos comunes que en su conjunto la caracterizan y distinguen como forma de gobierno. Ignacio Burgoa, menciona como tales:

³ *Ibidem*, p. 223.

⁴ *Ibidem*, pp. 224, 225, 350, 351.

a) Declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía.

El establecimiento del gobierno democrático emana de la potestad de auto determinarse del pueblo. Por ello, en congruencia con la fuente que le da origen, el orden jurídico fundamental que instituye el sistema democrático debe reconocer declarativamente que el poder soberano del Estado reside en el pueblo. Sin embargo, aunque no se haga el referido reconocimiento, el régimen democrático puede existir y operar si se reúnen los demás elementos que lo conforman.⁵ Ya que la realidad de la soberanía popular no depende de que se le reconozca, sino de que se le practique.

b) Origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado.

Los gobiernos democráticos actuales son principalmente de tipo representativo ya que debido a la gran explosión demográfica y la creciente complejidad de las funciones gubernamentales, los modelos antiguos de democracia directa en la que las funciones gubernamentales eran ejercidas por todos los "ciudadanos", son materialmente imposibles.

En la democracia indirecta o representativa, la actividad política del pueblo se desarrolla fundamentalmente a través de la elección de los titulares de los órganos primarios del Estado.

Los órganos estatales son "...entes impersonalizados, individuales o colectivos, que a nombre del Estado o en su representación efectúan las diversas funciones en que se desarrolla el poder público..."⁶ Son primarios en México de acuerdo con el artículo 49 Constitucional: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El Legislativo funciona a través de un Congreso general que se divide en una Cámara de Diputados y otra de Senadores. El Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado Presidente. Y el Judicial está integrado por: una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal (artículos 50, 80 y 94 Constitucionales, respectivamente). Sólo se eligen popularmente los titulares del Ejecutivo y Legislativo.

Jorge Reinaldo A. Vanossi afirma que por el principio de la representación se reputa que la legitimidad del poder descansa en el consentimiento de los gobernados y que ninguna autoridad puede ejercerse si no es por virtud y en virtud de la efectiva participación de los destinatarios del poder.⁷

⁵ BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano, 7ª edición, Porrúa, S. A., México, D.F., 1989, pp. 514 - 516.

⁶ *Ibidem*, p. 259.

⁷ Citado por BURGOA Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 573.

La intervención del pueblo en el proceso de toma de decisiones del poder estatal es posible a través de instituciones como: el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, la revocación popular y la apelación de sentencias, propias de la denominada democracia semidirecta.⁸

Sufragio. Constituye el elemento fundamental tanto de la democracia indirecta como de la semidirecta, ya que es el principal medio por el cual el pueblo participa en su gobierno y consecuentemente el principio legitimador de todo poder político en la actualidad. Carlos Sánchez Viamonte lo define como toda manifestación individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o de decidir algún problema trascendental para los intereses de la Nación.⁹

De él se derivan dos tipos de funciones, por una parte las que le son immanentes: electoral y participativa; por la otra las trascendentes: legitimación del gobierno e integración de los órganos del Estado.¹⁰

En su emisión se advierte una doble operación de voluntad: una el sentimiento de confianza y adhesión de hombre a hombre (elección de gobernantes) y otra el asentimiento, que consiste en aceptar o rechazar una proposición o una decisión (democracia semidirecta).¹¹

El artículo 41 de la Constitución Mexicana en su párrafo cuarto le atribuye las características de: universal, libre, directo y secreto.

Características que han surgido de una larga evolución y de constantes luchas por hacer efectivas la igualdad y libertad humanas.

Su universalidad implica que todos los mexicanos sin importar su sexo, raza, idioma, clase social, educación, religión o convicción política, tengan el derecho de participar en el gobierno, ya eligiendo a sus gobernantes, interviniendo en decisiones gubernativas o como titulares de los órganos estatales. No obstante, el orden jurídico exige un mínimo de edad y aptitud mental indispensables para ejercerlo.

La libertad en él significa que siendo una manifestación autónoma del arbitrio de su titular,¹² ha de ejercerse sin coacción o cualquier otra influencia externa ilegal, para que el elector tenga la posibilidad efectiva de elegir racionalmente entre diferentes ofertas políticas.

Es directo porque su emisión es facultad exclusiva de su titular, sin intermediarios entre el votante y el elegido o la decisión a tomar, con lo que se impide que la decisión del votante pueda ser modificada.

⁸ BERLIN Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 93.

⁹ Citado por BERLIN Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 217.

¹⁰ Ibidem, pp. 218 - 224.

¹¹ GONZALEZ Uribe, Héctor, op. cit., pp. 391, 392.

¹² GONZALEZ de la Vega, René. Derecho penal electoral, 2ª edición, Porrúa S. A., México, D. F., 1991, p. 162.

Debe ser secreto para que la decisión del votante no pueda ser conocida por nadie, ello para evitar presiones y represalias, garantizando su libre emisión.¹³

Nuestro orden jurídico le asigna un triple carácter: el de derecho, inherente a la condición de ciudadano; el de obligación, correspondiente a la facultad misma de votar (artículos 35.I y II y 36.III Constitucionales). Y el de función pública, mediante la cual se integran los órganos del Estado (artículo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), lo que le implica también su obligatoriedad.

c) Control popular sobre la actuación de los órganos del Estado.

En el gobierno democrático la participación del pueblo debe ir más allá de la elección de gobernantes y la aprobación o desaprobación de decisiones públicas. Se requiere de un contacto permanente entre el pueblo y sus gobernantes, así como de la insistente vigilancia del primero sobre los segundos, a fin de ejercer un control efectivo sobre éstos, facilitando el buen desempeño de su gestión y evitando posibles abusos en la misma.

Tal control es posible solo a través del reconocimiento, protección y regulación de la libertad social, que "se externa en una potestad genérica de actuar, real y trascendentemente, de la persona humana, actuación que implica, en síntesis, la consecución objetiva de fines vitales del individuo y la realización práctica de los medios idóneos para su obtención."¹⁴

Producto de la libertad social y de importancia preponderante en la vigilancia y control de los gobernantes son: los grupos de interés y de presión, los partidos políticos, los medios de información y la opinión pública en general.

Grupos de interés. Son aquéllos en los cuales un conjunto de personas, con conductas o actitudes comunes, se reúnen para reivindicar algún derecho, hacer valer alguna pretensión o tomar alguna posición que puede afectar, de algún modo, a otras instituciones sociales.¹⁵

Grupos de presión. Se convierten en tales cuando su actividad se encamina a influir sobre los órganos del poder público y a provocar una decisión o una abstención, sin asumir la responsabilidad jurídica o política de la misma.¹⁶

Partidos políticos. Son "agrupaciones de ciudadanos cuyo fin inmediato es el acceso al poder político y el ejercicio del mismo para establecer y defender un orden público que corresponda a las convicciones de los agrupados en dichos partidos."¹⁷

¹³ Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de derechos humanos CAPEL, Costa Rica, 1989, p. 212.

¹⁴ BURGOA Oribe, Ignacio, op. cit., p. 528.

¹⁵ GONZALEZ Uribe, Héctor, op. cit., pp. 425.

¹⁶ Ibidem, p. 426.

¹⁷ Ibidem, p. 427.

Cuando son de oposición se constituyen en permanentes fiscalizadores de la actuación de quienes detentan el poder.

Medios de información. Los diarios, revistas, radio, cine, televisión, etc., a través de la interpretación y difusión de los acontecimientos relevantes contribuyen significativamente en la información, formación y difusión de la opinión pública, ejerciendo con ello una notable influencia en el gobierno, como instrumentos decisivos en su vigilancia y control.

Opinión pública. Como expresión generalizada del sentir consciente del pueblo sobre los fenómenos políticos, es fundamental para el control de quienes gobiernan y piedra angular en todo régimen democrático.

d) Responsabilidad de los funcionarios públicos.

Además de que el pueblo pueda ejercer control sobre sus gobernantes, el orden jurídico democrático debe establecerles un sistema de responsabilidades, en el que se contengan sanciones diversas, correspondientes a la violación legal en que incurran.

Los titulares de los órganos del Estado y sus auxiliares también son llamados funcionarios, por ser los encargados de ejercer las diversas funciones en que se desarrolla el poder público y servidores públicos, porque en el desempeño de las mismas deben actuar invariablemente en servicio del pueblo. Lo que les implica la obligación de dar cuenta de sus actos y consecuentemente la de "responder" por ellos cuando no los realizan con apego a la ley.

La Constitución mexicana en su artículo 108 párrafo primero reputa servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal y en general a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral. Y señala que serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Responsabilidad política. Se da cuando en ejercicio de sus funciones, los servidores públicos incurren en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.¹⁸ Da lugar a la destitución e inhabilitación del servidor para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, desde uno a veinte años. La imposición de dichas sanciones se lleva a cabo mediante juicio político, en el cual cualquier ciudadano puede formular la denuncia respectiva ante la Cámara de Diputados que actuará como órgano instructor y de acusación ante la Cámara de Senadores que fungirá como jurado de Sentencia (fracción I del artículo 109 Constitucional y artículos 8, 9 y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

¹⁸ CASATELLANOS Tena, Fernando. Lineamientos elementales de derecho penal, 26ª edición. Porrúa, S. A., México, D. F., 1989, pp. 116 y 117.

Responsabilidad penal. Independientemente de la responsabilidad penal por la comisión de delitos comunes, en los que es irrelevante la calidad del sujeto activo; la responsabilidad penal de los servidores públicos como tales proviene de la comisión de aquéllos delitos en los que la descripción típica exige el carácter especial de servidor público en el infractor (fracción II del artículo 109 Constitucional).

Responsabilidad administrativa. Se deriva de actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar todo servidor público en el desempeño de sus funciones. Da lugar, por lo general, dependiendo de la falta de que se trate: al apercibimiento privado o público; a la amonestación privada o pública; a la suspensión; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (artículos: 109 fracción III Constitucional, 47 y 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Responsabilidad civil. Diversa de la que puedan contraer en razón de los actos de su vida civil para la cual carece de importancia su calidad. La responsabilidad civil de los servidores públicos, como tales, tiene lugar cuando éstos con motivo de su cargo, obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres, causan daño. En tal caso, el Estado tiene junto con ellos la obligación solidaria de pagar los daños y perjuicios causados, tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás (artículos: 1910, 1927 y 1928 del Código Civil Federal).

e) Referéndum.

Implica la intervención directa de la ciudadanía en el gobierno para aceptar o rechazar una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos.¹⁹

En opinión de Ignacio Burgoa debe reservarse para casos excepcionales, en los que se quiera alterar substancialmente la Constitución substituyendo sus principios ideológicos, lo que únicamente corresponde realizar al pueblo en ejercicio de su poder constituyente, soberano.²⁰ Pues considera que el conjunto ciudadano carece como tal de los conocimientos técnicos necesarios para apreciar la conveniencia o inconveniencia de determinado ordenamiento jurídico.²¹ Carencia que desde mi punto de vista comparten también los legisladores, a quienes no se les exige un mínimo de formación profesional para asumir cargo tan importante, limitándose a establecerles requisitos políticos, de edad y de residencia.

f) Juridicidad.

¹⁹ GONZALEZ Uribe, Héctor, *op. cit.*, p. 393

²⁰ BURGOA Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 575.

²¹ *Idem.*

La democracia como forma de gobierno se estructura y organiza básicamente en la Ley Fundamental del Estado y en las diversas leyes secundarias que de ella se derivan. En tal razón, todos los actos del poder público se encuentran subordinados necesaria y exclusivamente al orden jurídico imperante, el cual determina con precisión el ámbito de competencia en que deberá desenvolverse cada órgano Estatal.

Por ello, en todo régimen democrático tiene especial relevancia el principio de juridicidad, que implica la supeditación del poder público a la Ley. Este comprende a su vez los principios de constitucionalidad y de legalidad "strictu sensu". El primero, condiciona la validez formal de todos los actos de los órganos estatales incluyendo las leyes, a su apego Constitucional. El segundo, rige los actos administrativos y jurisdiccionales, conforme a lo dispuesto en las leyes secundarias.²²

Para que el principio de juridicidad pueda operar en la realidad, es indispensable la adopción de mecanismos que hagan posible su obediencia y control. En México se cuenta al respecto con el Juicio de Amparo que tiene por objeto primordial controlar la Constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad. Aunado a ello existen diversos instrumentos legales, con los que es posible impugnar la actuación ilegal de las autoridades, los que brindan al gobernado la oportunidad de obtener la anulación de dichos actos.

g) Separación de poderes.

Este principio implica que cada una de las funciones en que se manifiesta el poder público, legislativa, ejecutiva y judicial, se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de modo tal que su desempeño no se concentre en uno solo.²³

A través de ello se persigue que el "poder" frene al "poder", de tal forma que sea posible lograr un equilibrio entre los órganos del Estado, supeditando sus facultades a un estricto marco legal de competencias. En virtud de que al impedir el monopolio en el ejercicio del poder, se le pueda limitar en beneficio del pueblo y propiciar una atmósfera favorable a la libertad.²⁴

La calificación de órganos legislativos, ejecutivos y judiciales obedece a que sus funciones primordiales consisten respectivamente en elaborar leyes, aplicarlas a casos concretos sin resolver ningún conflicto jurídico o en decidir controversias de derecho conforme a ellas. Lo que no excluye que cada uno de dichos órganos pueda ejercer funciones que no se comprendan en su principal esfera de competencias. Sin embargo, para que ello sea válido, es necesario que así lo consigne expresamente la Constitución.²⁵

²² *Ibidem*, p. 576.

²³ *Ibidem*, p. 579.

²⁴ PATIÑO Camarena, Javier. *Derecho electoral mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 1994, p. 29.

²⁵ BURGOA Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 581 - 586.

El citado principio se expresa en el artículo 49 Constitucional al señalar que: " El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial." Y que: "No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación..."

*h) Justicia Social.*²⁶

Todo orden democrático debe tener como finalidad permanente la consecución de la Justicia Social ya que se dirige a todos los miembros de la sociedad sin distinción.

Dentro de una sociedad se dan necesariamente: la esfera individual, integrada por las personas particularmente consideradas y la colectiva, conformada por "grupos humanos no individualizados que, colocados en diferentes estratos sociales, económicos o culturales, constituyen los sectores mayoritarios de la sociedad".²⁷

Tanto en la esfera individual como en la colectiva, la libertad de las personas está sujeta a límites jurídicos, determinados con el objeto de evitar que en ejercicio de la misma se causen daños a otras personas, se perjudiquen los intereses generales o se incumpla con los deberes sociales a cargo del individuo. Estos límites a la libertad se establecen en atención a dos especies de interés: el individual ajeno y el social, general o público, entre los que, aun cuando el segundo tiene supremacía sobre el primero, debe buscarse un justo equilibrio, combinando la libertad y dignidad de cada individuo con los intereses sociales.²⁸

La Justicia Social es la expresión del equilibrio entre los intereses: individual y social, en su establecimiento se impide a la libertad individual lesionar los intereses sociales y al Estado, so pretexto de protegerlos, suprimir esa libertad degradando a las personas.²⁹

2. Marco jurídico en México.

El derecho electoral mexicano, tiene su fuente primordial en la Constitución, correspondiendo a las leyes secundarias desarrollarlo y complementarlo. Por ello, al aludir a éste es necesario comenzar por sus bases Constitucionales, respecto de las cuales únicamente se mencionarán los preceptos directamente involucrados. ...

◆ Bases Constitucionales.

El artículo 39 Constitucional reconoce el origen y radicación popular de la

²⁶ *Ibidem*, pp. 514 - 598.

²⁷ *Ibidem*, p. 589.

²⁸ *Ibidem*, p. 589, 590.

²⁹ *Ibidem*, pp. 591, 592.

soberanía, al señalar que: "...la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo..."

Como se señaló, el régimen democrático, emana de la capacidad de auto determinarse del pueblo, mediante la cual adopta la forma de gobierno que mejor le parece.

El artículo 40 Constitucional, precisa que: "...es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal..."

El gobierno democrático conlleva la necesidad de establecer mecanismos idóneos que lo hagan posible. Uno de ellos, como ya se dijo, es el derecho electoral cuyo fundamento esencial lo constituye el artículo 41 Constitucional, que en su primer párrafo dispone: "...el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores..."

Asimismo, establece en su párrafo segundo que: "...La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas..." elecciones cuya regulación constituyen la materia primordial del derecho electoral.

Los párrafos, tercero al séptimo del referido artículo aluden a los partidos políticos, a los que asignan el carácter de entidades de interés público con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, dotándolos de los elementos necesarios para llevar a cabo su actividad, tales como el uso de los medios de comunicación social y el financiamiento público.

El párrafo séptimo dispone el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten, así como sanciones para el caso de incumplimiento.

En los párrafos, del octavo al decimosexto del precepto en cita, se encomienda la función estatal de organizar las elecciones federales al organismo público denominado Instituto Federal Electoral y se enuncian sus principios, composición y funciones.

En los párrafos, decimoséptimo y decimoctavo, se establece el sistema de medios de impugnación en materia electoral, que permitirá en su caso la corrección o anulación de las resoluciones ilegales, medios cuya resolución corresponde al Tribunal Electoral, máxima autoridad judicial en la materia, a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lo será respecto de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución (artículo 99, en relación con la fracción II del artículo 105, ambos de la Constitución).

Por otra parte, el artículo 35 Constitucional señala como prerrogativas políticas del ciudadano: el derecho de voto activo y pasivo, así como el de asociación individual, libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Prerrogativas que le dan la posibilidad de conformar partidos políticos, el derecho de elegir a sus gobernantes y el de poder ser electo como tal.

A su vez, el artículo 36 le establece como obligaciones de la misma índole: la inscripción en el Registro Nacional de ciudadanos; el voto activo en las elecciones populares; el desempeño de los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

De los preceptos referidos se desprenden los principios básicos que orientan y dan sentido a los diversos procedimientos e Instituciones electorales del país.

◆ Regulación secundaria.

Las elecciones periódicas para renovar los poderes Legislativo y Ejecutivo previstas por el artículo 41 Constitucional, se llevan a cabo mediante el denominado proceso electoral, el cual se regula tanto en la legislación federal, como en la de cada una de las entidades federativas, en el presente trabajo se hará referencia a la primera, pues constituye en la mayoría de los casos, el punto de partida de las demás.

Proceso electoral.

Legalmente está definido como el conjunto de actos ordenados por la Constitución y por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (artículo 173 del COFIPE).

• **Sujetos.**

Conforme al artículo 173 referido, son:

- Ciudadanos.
- Autoridades electorales
- Partidos políticos nacionales

Ciudadanos. Son los varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, han cumplido 18 años y tienen un modo honesto de vivir (artículo 34 Constitucional).

Pueden actuar en el proceso ya como electores, como candidatos, como autoridades electorales o como integrantes de algún partido político.

Para ser elector se requiere además de ser ciudadano estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar (artículo 6 del COFIPE).

El Registro Federal de Electores es un órgano del Instituto Federal Electoral con la función permanente de organizar al cuerpo electoral, confecciona el padrón electoral en constante depuración y actualización, para configurar con éste las listas nominales de electores.³⁰

Las listas nominales de electores son las relaciones que contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar, conforme a ellas se recibe la votación (párrafo primero del artículo 155 del COFIPE).

La sección electoral constituye la unidad básica de la división territorial para efectos electorales, ³¹ es la fracción de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores, tiene como mínimo 50 y como máximo 1500 electores (párrafo segundo del artículo 155 del COFIPE).

El distrito electoral uninominal es el ámbito territorial en el cual se elige un solo representante,³² su demarcación resulta de dividir la población total del país entre los 300 distritos uninominales existentes (párrafo primero del artículo 53 Constitucional).

Para ser candidato a algún cargo de elección popular se requiere estar inscrito como tal ante la autoridad correspondiente, ello sólo es posible a solicitud de algún partido político legalmente reconocido.

Además, para aspirar a ser diputado es necesario tener como mínimo 21 años de edad y para ser senador 30 años, en ambos casos se tendrá que: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, originario del Estado en que se haga la elección, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar (artículos: 55 fracciones I a III y 58 de la Constitución, así como 7 inciso a, del COFIPE).

Para ser presidente de la República, se requiere: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos e hijo de padres mexicanos por nacimiento,³³ tener 35 años cumplidos y haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección (artículo 82 fracciones I a III, de la Constitución).

³⁰ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., La renovación política y el sistema electoral mexicano, 1ª edición, Porrúa S. A., México, D. F., 1987, p. 235.

³¹ NUÑEZ Jiménez, Arturo. El nuevo sistema electoral mexicano, 1ª edición, Fondo de cultura económica S.A. de C. V., México, D. F., 1991, pp. 144 y 145.

³² *Ibidem*, p. 146.

³³ De acuerdo con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1994, se reformó la fracción I del artículo 82 de la Constitución, para quedar como sigue: "Para ser Presidente se requiere: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, *hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años...*", reforma que entrará en vigor a partir del 31 de diciembre de 1999.

Los órganos de los Estados se organizan conforme a las Constituciones de cada uno de ellos, debiendo, quien aspire a ser Gobernador de un Estado, ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección (artículo 116 Constitucional).

Quien desee ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, debe, además de cubrir los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos si es nacido en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos y no haber desempeñado dicho cargo (artículo 122 Constitucional, párrafo sexto, punto C, BASE SEGUNDA, fracción I, párrafo segundo)

Autoridades electorales. Son las Instituciones u órganos encargados de la planeación, dirección, ejecución y control de todas las actividades implicadas en los procesos comiciales.³⁴

□ Instituto Federal Electoral.

Es el organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios al que se encomienda la función estatal de organizar las elecciones. En su desempeño deberá regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (párrafo octavo del artículo 41 Constitucional).

Tiene como finalidades: contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; promover el voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática (artículo 69 del COFIPE).

Cuenta con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, así como de vigilancia, articulados en una estructura nacional que le permite operar en todo el país.³⁵

Estructura:

- Órganos centrales, con domicilio en el Distrito Federal.
- 32 Delegaciones, una en cada entidad federativa.
- 300 Sub-delegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.
- Oficinas municipales.
- Mesas directivas de casillas, una en cada sección electoral como regla.³⁶

³⁴ NUREZ Jiménez, Arturo, op. cit., pp. 107 y 108.

³⁵ Ibidem. pp. 111 y 112.

³⁶ Idem.

Órganos centrales (artículo 72 del COFIPE):

- Consejo General;
- Presidencia del Consejo General;
- Junta General Ejecutiva
- Secretaría Ejecutiva

Consejo General. Es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto (artículo 73 del COFIPE).

Se integra por: un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del poder legislativo con voz pero sin voto, representantes de los partidos políticos también con voz pero sin voto y el Secretario Ejecutivo (párrafos primero y cuarto del artículo 74 del COFIPE).

Tanto el consejero presidente como los consejeros electorales se eligen por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios, duran en su cargo siete años (párrafos décimo a décimo segundo del artículo 41 Constitucional y párrafos tercero y sexto del artículo 74 del COFIPE).

Los consejeros del poder legislativo son propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras (párrafo decimoquinto del artículo 41 Constitucional).

Cada partido político nacional designa un representante propietario y un suplente, a los que puede sustituir en todo tiempo dando aviso oportuno al consejero presidente (párrafos noveno y décimo del artículo 74 del COFIPE).

El secretario ejecutivo es nombrado y puede ser removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero presidente (párrafo decimotercero del artículo 41 Constitucional y párrafo séptimo del artículo 74 del COFIPE).

Las resoluciones del Consejo, en general, son tomadas por mayoría de votos, a excepción de aquellas que requieren expresamente una mayoría calificada (párrafo cuarto del artículo 79 del COFIPE).

Entre las atribuciones del Consejo General, se encuentran las de: vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a la ley y cumplan con sus obligaciones, así como que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas se actúe conforme a la normatividad aplicable; determinar los toques máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de Presidente, Senadores y

Diputados; resolver los recursos de revisión que le competan; aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el presidente del consejo y remitirlo una vez aprobado al Presidente de la República para su inclusión en el presupuesto de egresos de la federación; conocer de las infracciones y en su caso imponer las sanciones, que le competan (artículo 82, incisos: h, i, m, ñ, u, v, w, del COFIPE).

Los órganos ejecutivos y técnicos, tienen a su cargo todas las tareas técnicas y administrativas necesarias para el buen desarrollo de las elecciones, las que deben ejecutarse con personal profesionalizado.³⁷

Junta General Ejecutiva. La preside el presidente del Consejo General y se integra por el secretario ejecutivo y los directores ejecutivos: del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración.

Tiene entre sus atribuciones: verificar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas y las prerrogativas de ambos; evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral; desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales, se integren, sesionen y funcionen en términos del COFIPE; presentar a consideración del Consejo el proyecto de dictamen de pérdida de registro del partido político o agrupación política que se encuentren en alguno de los supuestos correspondientes; resolver los medios de impugnación que le competan en contra de los actos o resoluciones del secretario ejecutivo y de las juntas locales del Instituto; integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas y en su caso, los de imposición de sanciones y las demás que le encomienden el COFIPE, el Consejo General o su presidente (artículo 86 del COFIPE).

Secretaría General Ejecutiva. El secretario ejecutivo coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto (artículo 87 del COFIPE).

Delegaciones locales. Tienen su sede en el Distrito Federal y en las distintas capitales de los Estados, cada una se integra por (artículo 98 del COFIPE):

- Una Junta Local Ejecutiva.
- Un Vocal Ejecutivo.
- Un Consejo Local.

Juntas Locales Ejecutivas. Son órganos permanentes integrados por el vocal ejecutivo, quien preside la Junta y por los vocales: de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como por el vocal secretario. Los que invariablemente tienen que ser funcionarios del

³⁷ Ibidem., p. 122.

Servicio Profesional Electoral (párrafos: primero, segundo y cuarto del artículo 99 del COFIPE).

Tienen entre sus atribuciones: supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones de sus vocalías y de los órganos distritales, así como el de los programas relativos: al Registro Federal de Electores, a la Organización Electoral, al Servicio Profesional Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica; recibir, substanciar y resolver los medios de impugnación que se presenten durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales contra los actos o resoluciones de los órganos distritales (artículo 100 del COFIPE).

Consejo Local. Lo preside el vocal ejecutivo, funciona durante el proceso electoral federal. Se integra por: un consejero presidente designado por el Consejo General, quien en todo tiempo fungirá a la vez como vocal ejecutivo; seis consejeros electorales y representantes de los partidos políticos nacionales con voz pero sin voto. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto (párrafos primero y cuarto del artículo 102 del COFIPE).

Tiene como atribuciones: vigilar la observancia del COFIPE, de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales, así como que los Consejos Distritales se instalen en la entidad; resolver los medios de impugnación que les competan; acreditar a los ciudadanos mexicanos o la agrupación a que pertenezcan, para participar como observadores durante el proceso electoral; publicar la integración de los Consejos Distritales por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad; registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes generales o representantes ante las mesas directivas y las fórmulas de candidatos a senadores, por el principio de mayoría relativa; efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes; efectuar el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes; supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales Ejecutivas durante el proceso electoral; nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones; así como las demás que le confiera el COFIPE (artículo 105).

Sub-delegaciones. Tienen su sede en la cabecera de los distintos distritos electorales, cada una cuenta con (artículo 108 del COFIPE):

- Una Junta Distrital Ejecutiva.
- Un Vocal Ejecutivo.
- Un Consejo Distrital.

Juntas Distritales Ejecutivas. Son órganos permanentes integrados por un vocal ejecutivo, quien preside la Junta, vocales: de Organización Electoral, del Registro

Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como un vocal secretario (párrafos primero y segundo del artículo 109 del COFIPE).

Les corresponde evaluar el cumplimiento de los programas relativos: al Registro Federal de Electores, a la Organización Electoral, a la Capacitación Electoral y Educación Cívica; proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito; capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla; presentar al Consejo Distrital para su aprobación las propuestas, de quienes fungirán como asistentes electorales el día de la Jornada Electoral y las demás actividades que les confiera el COFIPE (artículo 110).

Consejos Distritales. Los preside el vocal ejecutivo, funcionan únicamente durante el proceso electoral federal y se integran por: un consejero presidente, designado por el Consejo General, quien fungirá a la vez como vocal ejecutivo distrital; seis consejeros electorales y representantes de los partidos políticos nacionales con voz pero sin voto (párrafo primero del artículo 113 del COFIPE). Los vocales: de Organización electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto (párrafo cuarto del artículo 113 del COFIPE).

Tienen como atribuciones: vigilar la observancia del COFIPE, así como de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; determinar el número y ubicación de las casillas; insacular a los funcionarios de casilla y vigilar la instalación de las mesas directivas de casillas; registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, así como los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral; acreditar a los ciudadanos mexicanos o a la organización a que pertenezcan, para participar como observadores durante el proceso electoral; expedir, en su caso la identificación de los representantes de los partidos; efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa, el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional, los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, así como el cómputo distrital de la votación para Presidente de la República; supervisar las actividades de las Juntas distritales ejecutivas durante el proceso electoral y las demás que le confiera el COFIPE (artículo 116).

Oficinas municipales. Se establecen en razón de la propuesta que hace la Junta General Ejecutiva, frente al Consejo General, siendo la Junta quien en los respectivos acuerdos para su creación determina su estructura, funciones y ámbito territorial de competencia (inciso g del artículo 86 en relación con el artículo 112, ambos del COFIPE).

Mesas directivas de casilla. Son órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales (párrafo

primero del artículo 118 del COFIPE).

Se integran por un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales (párrafo primero del artículo 119 del COFIPE).

Tienen a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo (párrafo segundo del artículo 118 del COFIPE)

Comisiones de vigilancia. Se integran para coadyuvar en los trabajos relativos al Padrón Electoral, son respectivamente: Nacional, locales y distritales (párrafo segundo de los artículos: 92, 101 y 111, todos del COFIPE).

Se conforman: por el director ejecutivo del Registro Federal de Electores o en su caso, por los vocales correspondientes de las Juntas Locales o Distritales Ejecutivas, quienes fungen como presidentes respectivos de las comisiones; por un representante propietario y un suplente de cada uno de los partidos políticos nacionales y por un secretario designado por el respectivo presidente (párrafo primero del artículo 165 del COFIPE).

Además en la Comisión Nacional de Vigilancia participa un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (párrafo segundo del artículo 165 del COFIPE).

Tienen como atribuciones preponderantes (párrafo primero del artículo 166 del COFIPE):

- Vigilar que la inscripción y actualización de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, se lleven a cabo legalmente.
- Verificar que las credenciales para votar sean entregadas con oportunidad.
- Recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores.
- Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral.

La Comisión Nacional de Vigilancia conoce además de los trabajos que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realiza en materia de demarcación territorial (párrafo segundo del artículo 166 del COFIPE).

o Tribunal Electoral.

Es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, excepto en lo relativo a la resolución de las acciones de inconstitucionalidad en que lo será la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 99 párrafo primero, artículo 105 fracción II, ambos preceptos de la Constitución y artículo 184 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Le compete resolver en forma definitiva e inatacable, sobre las impugnaciones (artículo 186, fracciones I a III y V, de la LOPJF):

- En las elecciones federales de diputados y senadores.
- Sobre la elección de Presidente, que se susciten por actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, que violen normas constitucionales o legales.
- Por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.
- Que se den por actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos.
- Respecto de los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y el Instituto Federal Electoral con sus servidores.
- En la determinación e imposición de sanciones en la materia.

También le corresponde:

- Fijar jurisprudencia.
- Elaborar anualmente el proyecto de su Presupuesto y proponerlo a la Suprema Corte de Justicia para su inclusión en el del Poder Judicial de la Federación.
- Expedir su reglamento interno.
- Desarrollar tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia, etc. (fracciones: IV, VI, VII y VIII del artículo 186 de la LOPJF).

Funciona con una sala superior y cinco salas regionales. La sala superior se integra por siete Magistrados electorales y tiene su sede en el Distrito Federal. Las salas regionales deben quedar instaladas a más tardar en la semana que inicie el proceso electoral federal ordinario; se integran por tres magistrados electorales y su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país (artículos 187 y 192 de la LOPJF).

El presidente del Tribunal, es elegido por la sala superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo durante cuatro años. Los Magistrados electorales que integran la sala superior y las regionales son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (párrafos tercero y noveno del artículo 99 Constitucional).

La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del mismo están a cargo de la Comisión de Administración, que tiene carácter permanente. Esta Comisión se integra por: el presidente del Tribunal electoral quien la preside, un Magistrado electoral de la sala superior designado por insaculación y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal que son: el magistrado de circuito y el consejero designado por la Cámara de Senadores, de mayor antigüedad, así como el consejero designado por el Presidente de la República (párrafo séptimo del artículo 99 Constitucional y

artículo 205 de la LOPJF).

- Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es el órgano máximo del Poder Judicial de la Federación, está integrada por once Ministros y funciona en pleno o en salas (artículos 2 de la LOPJF).

Para nombrar a los nuevos Ministros, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros al Ministro que deba cubrir la vacante. Estos durarán en su encargo quince años (párrafos, noveno del artículo 94 y primero del artículo 96, ambos de la Constitución).

Cada cuatro años, los Ministros eligen entre ellos a su Presidente, el cual no puede ser reelecto para el período inmediato posterior (artículo 12 de la LOPJF).

El pleno se compone por once Ministros, pero basta la presencia de siete para que funcione, excepto en los casos: de controversias constitucionales sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los estados, del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, dos poderes de un mismo Estado o dos órganos de gobierno del Distrito Federal; o de acciones de inconstitucionalidad (previstos en las fracciones: I párrafo penúltimo y II, ambas del artículo 105 Constitucional), en los que se requiere cuando menos la presencia de ocho Ministros (artículo 4 de la LOPJF).

Sus salas son dos y se componen de cinco Ministros cada una, basta la presencia de cuatro Ministros para que funcionen. Cada dos años sus miembros eligen entre ellos a su presidente, el cual no puede ser reelecto para el período inmediato posterior (artículos 15 y 23 de la LOPJF).

En materia electoral, la Suprema Corte solo es competente para resolver en pleno las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución (párrafo primero del artículo 99 Constitucional y artículo 184 de la LOPJF).

Dichas acciones podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de: la Cámara de Diputados, de la de Senadores, de alguno de los órganos legislativos estatales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal respectivamente, contra los tratados internacionales, leyes federales, estatales o del Distrito Federal en cuya expedición hayan participado.
- El Procurador General de la República, contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por

el Estado Mexicano.

- Los partidos políticos nacionales o estatales, los primeros contra leyes electorales federales o locales y los segundos exclusivamente contra leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro (párrafos primero y segundo de la fracción II del artículo 115 Constitucional).

En cuyo caso, las resoluciones que emita la Suprema Corte sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos (párrafo tercero de la fracción II del artículo 105 Constitucional).

□ Cámara de Diputados.

Se integra por quinientos diputados, trescientos electos por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y doscientos electos por representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Se renueva en su totalidad cada tres años (artículos 52 y 51 de la Constitución).

Por el principio de mayoría relativa obtiene el triunfo el candidato que entre todos los contendientes obtenga el mayor número de votos. Por el de mayoría absoluta, lo obtiene quien logra una votación mínima del 50% más uno del total. Y por el de representación proporcional los partidos minoritarios que conserven su registro y cumplan los requisitos correspondientes, tienen representación en el Congreso en proporción a la votación obtenida.

En materia electoral la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral (fracción I del artículo 74 Constitucional).

Actualmente, corresponde al Instituto Federal Electoral: la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgar las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría y hacer la asignación de senadores de primera minoría; así como la declaración de validez y asignación de diputados por representación proporcional (párrafo primero del artículo 60 Constitucional).

Las determinaciones sobre la declaración de validez, la entrega de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán impugnarse ante las salas regionales del Tribunal Electoral. Cuyas resoluciones sólo pueden ser revisadas por la sala superior de éste (párrafos segundo y tercero del artículo 60 Constitucional).

Partidos políticos. Constitucionalmente, son entidades de interés público con la

facultad de intervenir en la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales; tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan (párrafos: tercero y cuarto del artículo 41 Constitucional).

Como tales, se encuentran cuidadosamente regulados por el orden jurídico, el cual procura proporcionarles, en forma equitativa, los elementos que requieren para llevar a cabo sus actividades.

Para que una organización de ciudadanos con fines políticos tenga el carácter de partido político, es indispensable que obtenga su registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral (párrafo primero del artículo 22 del COFIPE).

Los partidos políticos nacionales, para serlo deben obtener su registro definitivo. Para ello tienen que formular: una declaración de principios, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades, así como contar con tres mil afiliados en por lo menos 10 de las entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, en por lo menos 100 distritos electorales uninominales y en ningún caso el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.13% del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate (artículo 24 del COFIPE).

Tienen como obligaciones preponderantes (artículo 38 del COFIPE):

- Conducirse dentro del marco legal.
- Abstenerse de recurrir a la violencia y de alterar el orden público.
- Conservar el mínimo de afiliados requeridos para su constitución y registro, en las entidades federativas o distritos electorales.
- Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados.
- Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos.
- Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios.
- Contar con domicilio social para sus órganos directivos.
- Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación y otra de carácter teórico trimestral.
- Tener por lo menos un centro de formación política.
- Publicar y difundir la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate.
- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, así como entregar la documentación que dicha comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos.
- Comunicar oportunamente al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos,

así como los cambios de domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos.

- Conducirse con independencia absoluta de partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de cualquier religión o secta.
- Utilizar las prerrogativas y financiamiento público exclusivamente para realizar las actividades que les son propias.
- Abstenerse de expresiones denigrantes o difamatorias contra ciudadanos, instituciones públicas u otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que utilicen durante las mismas.
- Evitar usar símbolos, expresiones o alusiones de carácter religioso en su propaganda, así como de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.

Son sus prerrogativas:

- Acceso a la radio y televisión.

Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfruta de 15 minutos mensuales en cada uno de estos, aunado a ello tiene derecho a participar conjuntamente en un programa especial establecido y coordinado por al Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para ser transmitido en dichos medios dos veces al mes (párrafos primero y segundo del artículo 44 del COFIPE).

Durante las campañas electorales, con independencia de lo anterior, tiene derecho, para la elección de Presidente de la República, a 250 horas en radio y 200 en televisión; en la de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, tiene derecho al 50% de lo previsto en la de Presidente. Adicionalmente se ponen a su disposición distribuidos mensualmente, hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión (párrafo primero del artículo 47 del COFIPE).

Además, pueden contratar tiempos comerciales en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a los horarios que para tal efecto dispongan los concesionarios o permisionarios de dichos medios (párrafos: primero y segundo del artículo 48 del COFIPE).

- Régimen fiscal.

No están sujetos, en principio, a los impuestos y derechos (artículo 50 del COFIPE):

- Relacionados con las rifas y sorteos que celebren, así como con las ferias, festivales y demás eventos que tengan por objeto la obtención de

recursos para el cumplimiento de sus fines.

- Sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones y de los provenientes de donaciones en numerario o en especie.
 - Relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y en general para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma.
- Franquicias postales y telegráficas.

Gozan de las franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional, necesarias para el desarrollo de sus actividades (artículo 53 del COFIPE).

Sólo pueden hacer uso de las franquicias postales los comités nacionales, regionales, estatales, distritales y municipales de cada partido. Los comités nacionales pueden remitir a toda la República, además de su correspondencia, la propaganda y sus publicaciones periódicas; los comités regionales, estatales y distritales pueden remitirlas a su comité nacional y a los comités afiliados de sus respectivas demarcaciones territoriales (incisos a y c del párrafo primero del artículo 54 del COFIPE).

De las franquicias telegráficas pueden hacer uso exclusivamente los comités nacionales, regionales, estatales y distritales. Los nacionales pueden usarlas para sus comunicaciones a toda la República y los regionales, estatales y distritales para comunicarse con su comité nacional así como con los comités afiliados de sus respectivas demarcaciones. Sólo pueden utilizarse en casos de apremio y no surtirán efectos para fines de propaganda, asuntos de interés personal, ni para mensajes cuyos destinatarios se encuentren en la misma ciudad o zona urbana de giro (incisos a, b, d y e, del párrafo primero del artículo 55 del COFIPE).

- Financiamiento.

Tiene las siguientes modalidades:

- Público, que debe prevalecer sobre los otros tipos de financiamiento.
- Por militancia.
- De simpatizantes.
- Autofinanciamiento, y
- Por rendimientos financieros (párrafo primero del artículo 49 del COFIPE).

No pueden realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia (párrafo segundo del artículo 49 del COFIPE):

- Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los

- Estados, así como los Ayuntamientos, a excepción de los establecidos en la ley.
- Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o para estatales y los órganos del gobierno del Distrito Federal.
 - Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.
 - Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
 - Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
 - Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
 - Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Los partidos políticos deben tener un órgano interno encargado de la obtención y administración tanto de sus recursos generales como de campaña, así como para la presentación de los informes del origen y monto de sus ingresos, empleo y aplicación de los mismos (párrafo quinto del artículo 49 en relación con el artículo 49-A, ambos del COFIPE).

La revisión de los informes que deben presentar sobre el origen, monto y destino de sus recursos anuales y de campaña, así como la vigilancia de su manejo, está a cargo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, la cual funciona de manera permanente (párrafo sexto del artículo 49 y artículo 49-A del COFIPE).

□ **Financiamiento público.**

Se configura con los recursos que en dinero reciben los partidos políticos de parte del Estado, para (párrafo séptimo del artículo 49 del COFIPE):

- El sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.
- Gastos de campaña.
- Actividades específicas como entidades de interés público.

Actividades ordinarias permanentes. Para constituir el financiamiento público relativo al sostenimiento de las mismas, el Consejo General del IFE determina anualmente los costos mínimos de una campaña para Diputado, Senador y Presidente de la República tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior y actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México (párrafo séptimo, inciso a del artículo 49 del COFIPE).

Los costos mínimos de campaña calculados se multiplican por el número de diputados o senadores a elegir, según corresponda y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. En el caso del Presidente, el costo mínimo de campaña para diputado se multiplica por el total de diputados a elegir por mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña

para presidente (párrafo séptimo, inciso a del artículo 49 del COFIPE).

La suma del resultado de las operaciones señaladas, según corresponda, se debe distribuir: 30% en forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y 70% según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido con representación en las Cámaras en la elección de diputados inmediata anterior. Dichas cantidades deben entregarse a cada partido, según corresponda, en ministraciones mensuales (párrafo séptimo, inciso a del artículo 49 del COFIPE).

Gastos de campaña. Para tal efecto, a cada partido político se le otorga, en el año de la elección, un monto equivalente al financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, en ese año (párrafo séptimo, inciso b fracción I, artículo 49 del COFIPE).

Actividades específicas. Este tipo de apoyo debe regularse por el reglamento que al efecto expida el Consejo General del Instituto, el cual no puede acordar apoyos mayores al 75% anual de los gastos comprobados que por tales actividades (educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales) hayan erogado en el año inmediato anterior (párrafo séptimo, inciso c fracciones I y II, artículo 49 del COFIPE).

Cada partido político, debe destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación (inciso a fracción VIII del artículo 49 del COFIPE).

□ Financiamiento por militancia.

Se conforma con (párrafo onceavo, inciso a, artículo 49 del COFIPE):

- Las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados.
- Las aportaciones de sus organizaciones sociales.
- Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas.

El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido debe fijar el límite a que se sujeten las cuotas voluntarias de los candidato y expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los que debe conservar una copia para acreditar el monto ingresado. Cada partido determinará los montos mínimos y máximos, así como la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, al igual que las aportaciones de sus organizaciones sociales (párrafo onceavo, inciso a fracciones: I, II y III, artículo 49 del COFIPE).

□ Financiamiento de simpatizantes.

Se conforma por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos voluntariamente por personas físicas o morales mexicanas residentes en el país (párrafo onceavo, inciso b, fracción I, artículo 49 del COFIPE).

Las aportaciones en dinero, anualmente, no pueden ser superiores al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos. Por persona tienen un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento referido, en el año que corresponda (párrafo onceavo, inciso b, fracción II, artículo 49 del COFIPE).

De las mismas deben expedir recibos foliados en los que consten los datos de identificación de quien aporta, salvo que se hubieren obtenido por colectas en mítines o en la vía pública, en cuyo caso sólo deberá reportarse el monto total obtenido (párrafo onceavo, inciso b, fracción III, artículo 49 del COFIPE).

□ Autofinanciamiento.

Se constituye por los ingresos que los partidos obtienen de sus actividades promocionales, tales como: conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos (párrafo onceavo, inciso c del artículo 49 del COFIPE).

□ Financiamiento por rendimientos financieros.

Para obtenerlo, los partidos políticos pueden crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban adicionalmente a las antes referidas. Debe destinarse al cumplimiento de los objetivos del partido político (párrafo onceavo, inciso d, fracción III, artículo 49 del COFIPE).

Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido considere conveniente, a excepción de la adquisición de acciones bursátiles (párrafo onceavo, inciso d, fracción II, artículo 49 del COFIPE).

• Etapas.

El proceso electoral ordinario inicia en el mes de octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (párrafo primero del artículo 174 del COFIPE).

Se desarrolla a través de distintas etapas, que conforme al párrafo segundo del

artículo 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, son:

- Preparación de la elección.
- Jornada electoral.
- Resultados y declaraciones de validez de las elecciones, y
- Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo.

Preparación de la elección. Comprende diversos actos indispensables para la celebración de la jornada electoral y presupone: la integración oportuna de las autoridades en la materia, especialmente la de aquellas que solo operan durante el proceso electoral; el registro de los partidos políticos con derecho a participar en las elecciones; la formación del padrón electoral y las listas nominales de electores; la demarcación territorial de los distritos y circunscripciones, etc.³⁸

□ Registro de candidatos.

Candidatos. Son "...las personas que se proponen al electorado para que con su voto determine quién de entre ellos ocupará uno de los cargos disputados en la elección." ³⁹

Su registro es un derecho exclusivo de los partidos políticos. Para ejercerlo, el partido político postulante debe presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de la campaña (artículo 175 y párrafo primero del artículo 176, ambos del COFIPE).

Una vez recibida la solicitud de registro de candidatos por el Consejo General para la elección de Presidente de la República, Diputados y Senadores por el principio de representación proporcional; así como por los Consejos locales y distritales para la de Senadores y Diputados por el principio de mayoría relativa, respectivamente. Estos verificarán si cumple con los requisitos establecidos, así como, si se presentó oportunamente y de encontrarlo procedente efectuarán de acuerdo a su competencia el registro que corresponda. Publicando en el Diario Oficial de la Federación la relación de nombres de los candidatos y los partidos o coaliciones que los postulan (artículos: 177, 179 y 180 del COFIPE).

Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos, los partidos políticos podrán substituirlos libremente, vencido éste únicamente podrán substituirlos por causas: de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. Sin que se les pueda substituir por renuncia, si ésta se presenta dentro de los treinta días anteriores a la elección (incisos a y b, párrafo primero del artículo 181 del COFIPE).

□ Campañas electorales.

³⁸ Ibidem, pp. 174 y 175.

³⁹ Ibidem, p. 175.

Campañas electorales. Son "...el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto..." (párrafo primero del artículo 182 del COFIPE).

Se inician a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva y concluyen tres días antes de la elección (artículo 190 del COFIPE). Ello con el objeto de que el ciudadano cuente con un tiempo mínimo para reflexionar sobre su decisión, sin la influencia constante de los mensajes electorales.⁴⁰

Durante ellas cada partido político trata de persuadir a los ciudadanos de su idoneidad y de la de sus candidatos para ocupar el cargo objeto de la contienda. Mediante diversos actos de campaña, tales como: reuniones públicas, asambleas y marchas; así como difundiendo su propaganda electoral, consistente en escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones (párrafos segundo y tercero del artículo 182 del COFIPE).

Tanto los actos de campaña como la difusión de su propaganda, deben propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y particularmente en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado (párrafo cuarto del artículo 182 del COFIPE).

Los gastos de campaña se encuentran sujetos a límites específicos, que para cada elección acordará el Consejo General del Instituto (párrafo primero del artículo 182-A del COFIPE).

- o Integración y ubicación de las mesas directivas de casillas.

Mesas directivas de casillas. Como se dijo, son órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales.

Sus miembros: presidente, secretario y escrutadores, se determinan por insaculación, tomando como base el mes del calendario que resulte sorteado y el que le siga, así como las listas nominales de electores. Se selecciona a un número específico de ciudadanos de cada sección electoral, convocándolos para asistir al curso de capacitación respectivo, en el que se eligen a los más aptos y de ellos, a partir de la letra del alfabeto que resulte sorteada, tomando como base el apellido paterno, las Juntas distritales ejecutivas integran las mesas, determinando según su escolaridad las funciones que cada uno desempeñará en la casilla (artículo 193, párrafo primero, incisos a al g, del COFIPE).

En toda sección electoral por cada setecientos cincuenta electores o fracción, se

⁴⁰ Ibidem, pp. 180 y 181.

instala una casilla para recibir la votación de los ciudadanos que en ella residan; de ser dos o más las casillas se colocan en forma contigua y se divide la lista nominal de electores en orden alfabético (párrafo segundo del artículo 192 del COFIPE).

Los electores que se encuentren transitoriamente fuera de la sección que corresponda a su domicilio pueden votar en casillas especiales (artículo 197 del COFIPE).

En cada casilla se instalan mamparas donde los votantes pueden decidir el sentido de su sufragio. El diseño y ubicación de las mamparas se debe hacer tratando de garantizar a plenitud el secreto del voto (párrafo sexto del artículo 192 del COFIPE).

La ubicación de las mesas directivas de casillas debe hacerse en lugares que (artículo 194 del COFIPE):

- Sean de fácil y libre acceso.
- Propicien la instalación de cancelas o elementos modulares que garanticen el secreto del voto.
- No sean casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales, ni por candidatos registrados en la elección correspondiente.
- No sean establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto o locales de partidos políticos, ni locales ocupados por cantinas, centros de vicio o similares.

Y se deben preferir al respecto los locales ocupados por escuelas y oficinas públicas.

□ Registro de representantes.

Los partidos políticos tienen derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente ante cada mesa directiva de casilla; así como un representante general propietario, por cada diez casillas electorales urbanas y uno por cada cinco rurales, en cada distrito electoral uninominal (párrafos primero y segundo del artículo 198 del COFIPE).

Tanto los representantes de casilla como los generales se registran ante el Consejo Distrital que corresponda, hasta trece días antes de la elección. Y pueden ser substituidos hasta diez días antes de la elección (artículo 201, párrafo primero, incisos a y c, del COFIPE)

Tienen como función primordial vigilar, en nombre del partido político que los designa, la legalidad de cada uno de los actos en que se desarrolla la jornada electoral.

Los representantes de casilla tienen como derechos (párrafo primero del artículo

200 del COFIPE):

- Participar en la instalación de la casilla.
- Observar y vigilar el desarrollo de la elección.
- Recibir copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio.
- Presentar escritos de incidentes y de protesta.
- Acompañar al presidente de la mesa directiva al Consejo Distrital para entregar la documentación y el expediente electoral

Los representantes generales deben ejercer su cargo exclusivamente ante las mesas directivas de casilla instaladas en el distrito electoral para el que fueron acreditados y actuar individualmente (artículo 199, párrafo primero, incisos a y b, del COFIPE). Pueden coadyuvar en las funciones y ejercicio de los derechos de los representantes de casilla, así como presentar escritos de incidentes y de protesta, cuando el representante de casilla de su partido no estuviere presente; también pueden comprobar la presencia de los representantes de su partido en las mesas directivas de casilla y recibir de ellos los informes relativos a su desempeño (artículo 199, párrafo primero, incisos: c, f y g, del COFIPE).

- Aprobación, emisión y distribución de la documentación y material electoral.

Corresponde al Consejo General del Instituto la aprobación del modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección. Una vez impresas las boletas no pueden modificarse, ni por cancelación del registro ni por sustitución de uno o más candidatos. Si se dieran dichos supuestos los votos contarán para los partidos políticos, coaliciones y candidatos que estuvieren registrados (artículos 205 y 206 del COFIPE).

Dentro de los cinco días previos al anterior de la elección, los presidentes de los Consejos Distritales entregarán a cada presidente de mesa directiva de casilla, contra recibo detallado:

- La lista nominal de electores con fotografía de cada sección.
- La relación de los representantes de los partidos registrados para la casilla y la de los representantes generales acreditados en el distrito en que se ubique la casilla en cuestión.
 - Las boletas para cada elección, en igual número al de los electores que aparezcan en la lista nominal.
 - Las urnas para recibir la votación, una por cada elección.
 - El líquido indeleble.
 - La documentación, las formas aprobadas, útiles de escritorio y demás.
 - Los instructivos sobre las atribuciones y responsabilidad de los funcionarios de casilla.
 - Y los cancelos o elementos modulares que garantizan que el voto se pueda emitir en secreto (párrafo primero del artículo 208 del COFIPE).

Los presidentes de las mesas directivas de casilla especiales recibirán la documentación y materiales referidos a excepción de la lista nominal de electores, en cuyo lugar se les entregarán las formas especiales para anotar los datos de los electores a quienes corresponda votar en ellas (párrafo segundo del artículo 208 del COFIPE).

Jornada electoral. Constituye la etapa medular del proceso, pues en ella se recibe la votación.

Inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio del año de la elección y concluye con la clausura de casilla (párrafo cuarto del artículo 174 del COFIPE).

o Instalación y apertura de casillas.

Las casillas se instalan por el presidente, el secretario y los escrutadores de la mesa directiva en presencia de los representantes de los partidos políticos que concurran, al hacerlo se organiza la documentación y materiales electorales, se arman las urnas y mamparas y se les coloca en forma que permitan el adecuado desarrollo de la votación (párrafo primero del artículo 212 del COFIPE).

Hecho lo anterior se verifica el número de boletas recibidas para cada elección e inicia el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente a la instalación (párrafo quinto, inciso c del artículo 212 del COFIPE).

A petición de alguno de los representantes de los partidos políticos presentes, es posible rubricar o sellar las boletas electorales (párrafo tercero del artículo 212 del COFIPE).

o Votación.

Durante ella los electores deben votar en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla (párrafo primero del artículo 217 del COFIPE).

Una vez que han exhibido su credencial para votar con fotografía y se comprueba que aparecen en las listas nominales, el presidente les entrega las boletas de las elecciones para que marquen sus boletas en el círculo o cuadro correspondiente al partido político y/o candidato por el que sufragan (párrafo primero del artículo 218 del COFIPE).

Posteriormente, los electores deben depositar las boletas dobladas en la urna respectiva. El secretario de la casilla anota la palabra votó en la lista nominal correspondiente, marca la credencial para votar de cada elector, les impregna el dedo pulgar derecho con líquido indeleble y les devuelve su credencial para votar (párrafos

tercero y cuarto del precepto mencionado).

Como regla general la votación se cierra a las dieciocho horas. Pero puede cerrarse antes, siempre y cuando el presidente y el secretario certifiquen que votaron todos los electores anotados en la lista nominal correspondiente (párrafos primero y segundo del artículo 224 del COFIPE).

Sólo permanecerá abierta después de la hora señalada aquella casilla en la que aún se encuentren electores formados para votar, en cuyo caso se cerrará una vez que quienes estuviesen formados a las dieciocho horas hayan votado (párrafo tercero del artículo 224 del COFIPE).

Ya que han votado todos, el presidente declara cerrada la votación y el secretario llena el apartado correspondiente al cierre de la votación en el acta de la jornada electoral (artículo 225 del COFIPE).

□ Escrutinio y cómputo en casilla.

La palabra escrutinio proviene del latín *scrutinium* que significa examen exacto,⁴¹ lo que, en este contexto, implica la revisión minuciosa de las boletas electorales para clasificarlas.⁴²

Cómputo, deriva del latín *computus*, cuenta o cálculo.⁴³ Se refiere al conteo de las boletas.

A través de este procedimiento los integrantes de las mesas directivas de casilla, determinan el número: de electores que votaron; de los votos emitidos en favor de cada partido político o candidato, de los votos anulados y de las boletas sobrantes en cada elección (párrafo primero del artículo 227 del COFIPE).

Se anulan aquellos votos en los que el elector: no hace marca alguna, marca más de un cuadro (en el que se contenga el emblema de un partido político o coalición) o fuera de éste, o bien asienta frases o símbolos ofensivos (párrafo segundo del artículo 227 del COFIPE).

Son boletas sobrantes las que habiéndose entregado a la mesa directiva de casilla, no se utilizaron (párrafo tercero del artículo 227 del COFIPE).

Al concluir el escrutinio y cómputo, se levantan las actas correspondientes de cada elección, las que deben firmar, sin excepción, todos los funcionarios y representantes de los partidos políticos que actuaron en la casilla (artículo 233 del COFIPE).

⁴¹ Gran diccionario enciclopédico ilustrado, tomo IV, 15ª edición, Reader's Digest México, S. A. de C. V., México, D. F., 1981, p. 1309.

⁴² NUÑEZ Jiménez, Arturo, op. cit., p. 209.

⁴³ Gran diccionario enciclopédico ilustrado, tomo III, p. 830.

- o Clausura de casilla y remisión del expediente.

El expediente de casilla se forma con: un ejemplar del acta de la jornada electoral y del acta final de escrutinio y cómputo, así como con los escritos de protesta recibidos (párrafo primero del artículo 234 del COFIPE).

El paquete electoral se integra con el expediente electoral y con: las boletas sobrantes inutilizadas, las de los votos válidos, las de los votos nulos y la lista nominal de electores, todo ello en sobres separados. En su envoltura firman los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes de partido que deseen hacerlo (párrafos segundo a quinto del artículo 234 del COFIPE).

A éste debe adherirse un sobre con un ejemplar del acta en que se contengan los resultados del escrutinio y cómputo de cada elección, para su entrega al presidente del Consejo Distrital correspondiente (párrafo segundo del artículo 235 del COFIPE).

Después de preparar el paquete electoral, el presidente de la mesa directiva de casilla fija en lugar visible del exterior de la misma, un aviso con los resultados de cada elección, firmado por el presidente y los representantes que deseen (artículo 236 del COFIPE).

Entonces, el secretario levanta constancia de la hora de clausura de la casilla, así como del nombre de los funcionarios y representantes que entregarán el paquete electoral, en la que firman los funcionarios de la casilla y los representantes de los partidos que deseen (artículo 237 del COFIPE).

Por último, los presidentes de casilla, bajo su responsabilidad, deben hacer llegar, de inmediato, al Consejo Distrital que corresponda los paquetes y expedientes de casilla; excepto cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito o de casillas rurales, en que podrá hacerlo en hasta 12 o 24 horas respectivamente (párrafo primero del artículo 238 del COFIPE).

Resultados y declaraciones de validez de las elecciones. Esta etapa se concreta mediante diversas actividades realizadas en los niveles distrital, local, de circunscripción y central de la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral, así como en las salas del Tribunal Electoral.⁴⁴

- o Información preliminar de los resultados.

Al recibir los paquetes electorales, los Consejos Distritales van sumando las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en orden de llegada, los partidos políticos pueden estar presentes a través de sus representantes (párrafo segundo del artículo 242 y párrafo primero, inciso a del artículo 243, ambos preceptos del COFIPE).

⁴⁴ NUÑEZ Jiménez, Arturo, op. cit., p. 217.

En cuanto termina el plazo legal para la entrega de los paquetes electorales, el presidente de cada Consejo debe fijar en el exterior del local los resultados preliminares de las elecciones en el distrito (artículo 244 del COFIPE).

- Cómputos distritales y declaración de validez de la elección de diputados por mayoría relativa.

En los cómputos distritales, los Consejos Distritales realizan la suma de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas de cada distrito electoral (artículo 245 del COFIPE).

Para tal efecto, los Consejos Distritales celebran sesión a partir de las ocho horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral (párrafo primero del artículo 246).

En el cómputo de la elección de diputados, se abren los paquetes electorales no alterados, en el orden numérico de las casillas y se coteja el resultado del acta de escrutinio y cómputo del expediente de casilla con los resultados que de ella estén en poder del presidente del Consejo Distrital. Si ambos coinciden se deja así asentado (inciso a del párrafo primero del artículo 247 del COFIPE).

Si los resultados no coinciden, o si se advierten alteraciones en las actas, o no existiere el acta referida en el expediente ni obrase en poder del presidente del Consejo, se realizará nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla, levantándose el acta correspondiente. Los representantes de los partidos políticos podrán presenciarlo (inciso b del párrafo primero del artículo 247 del COFIPE).

El cómputo distrital de la elección de diputados por mayoría relativa, se constituye con la suma de los resultados referidos (inciso e del párrafo primero del artículo 247 del COFIPE).

El de la elección de diputados por representación proporcional, se constituye sumando el resultado del cómputo de la elección de diputados por mayoría relativa, con el cómputo de la elección de diputados en las casillas especiales (inciso g del párrafo primero del artículo 247 del COFIPE)

Para declarar la validez de la elección de diputados, el Consejo Distrital verifica que se haya cumplido con los requisitos formales de la elección y que los candidatos de la fórmula que hubiesen obtenido la mayoría cumplan con los requisitos de elegibilidad (incisos: h, i, párrafo primero del artículo 247 del COFIPE).

Realizado lo anterior, el presidente del Consejo Distrital expide constancia de mayoría y validez a quien hubiese obtenido el triunfo (artículo 248 del COFIPE).

En la elección de senadores, el cómputo distrital se realiza en forma semejante al de la elección de diputados, con la salvedad de que tanto en el de la elección de senadores por mayoría relativa como por representación proporcional, se incluye el cómputo de la elección de senadores de las casillas especiales (artículo 249 del COFIPE).

También el cómputo distrital de la elección de Presidente de la República se sujeta al procedimiento referido (artículo 250 del COFIPE).

Integrados los expedientes de cómputo distrital correspondientes, el presidente del Consejo Distrital debe remitirlos a los demás órganos y autoridades electorales según su competencia. Cuando se interponga algún medio de impugnación, debe remitirlos a la sala competente del Tribunal Electoral (inciso a del párrafo primero, del artículo 253 del COFIPE).

- Cómputos de entidad federativa en la elección de senadores por ambos principios y declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa.

Los cómputos de entidad federativa son los procedimientos a través de los cuales cada uno de los consejos locales determina, mediante la suma de los resultados de las actas de cómputo distrital de la elección de senadores por mayoría relativa, la votación obtenida al respecto en la entidad federativa (inciso a del artículo 256 del COFIPE).

La elección de senadores por el principio de representación proporcional se determina mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital de esta elección (inciso b del artículo 256 del COFIPE).

Para declarar la validez de la elección, el Consejo local debe verificar el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y de los requisitos de elegibilidad, por parte de los candidatos de las fórmulas para senador que obtuvieren el triunfo por mayoría relativa, así como los de la fórmula registrada en primer lugar por el partido político que por sí mismo hubiese logrado el segundo lugar de la votación (incisos c y d del artículo 256 del COFIPE).

Hecho lo anterior, el presidente del Consejo local expide las Constancias de mayoría y validez a las fórmulas triunfadoras y la Constancia de asignación a la fórmula registrada en primer lugar por el partido político que obtenga el segundo lugar de la votación en la entidad (inciso a, párrafo primero del artículo 257 del COFIPE).

- Cómputos de representación proporcional en cada circunscripción.

Los cómputos de circunscripción plurinominal se realizan por cada uno de los Consejos locales con residencia en las capitales designadas cabecera de circunscripción, mediante la suma de los resultados de las actas de cómputo distrital respectivas, para determinar la votación obtenida en la elección de diputados por representación proporcional en la circunscripción (artículo 258 del COFIPE).

- Constancias de asignación proporcional.

Resueltos que sean por el Tribunal Electoral los recursos interpuestos y a más tardar el 23 de agosto del año de la elección. El Consejo General del Instituto, debe hacer la asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional de acuerdo a las reglas correspondientes (artículo 262 del COFIPE).

El presidente del Consejo expedirá a cada partido político las constancias de asignación proporcional, lo que informará a la Oficialía Mayor de la cámara de diputados y senadores respectivamente (artículo 263 del COFIPE).

Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo. Esta etapa inicia al resolverse el último medio de impugnación que se interponga contra la elección o bien cuando conste que no se interpuso ninguno (párrafo sexto del artículo 174 del COFIPE).

Concluye al aprobar la sala superior del Tribunal Electoral el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección (párrafo sexto del artículo 174 del COFIPE y fracción II, párrafo primero del artículo 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

La declaración de validez de la elección y la de Presidente electo que se formule, debe notificarse a la mesa directiva de la cámara de diputados, para que ordene de inmediato la expedición y publicación del Bando Solemne que dará a conocer la declaración de Presidente electo referida, en toda la República (fracción II, párrafo segundo del artículo 186 de la LOPJF).

Elecciones extraordinarias. Fuera de los plazos establecidos para el proceso ordinario, cuando, por cualquier causa, existan vacantes en la integración de los órganos de elección popular, la ley establece medidas específicas para cubrirlas. Una de ellas es la de convocar a elecciones extraordinarias, cuya preparación y celebración debe ajustarse a los procedimientos y formalidades previstas para el proceso electoral ordinario (párrafo primero del artículo 21 del COFIPE).

En caso de nulidad de la elección o inelegibilidad de la fórmula de candidatos triunfadora, se convocará a elección extraordinaria dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la conclusión de la última etapa del proceso electoral (párrafo primero del artículo 20 del COFIPE).

Cuando en el Congreso de la Unión haya vacantes de legisladores electos por mayoría relativa, la Cámara en cuestión convocará a elecciones extraordinarias para cubrirlas (párrafo segundo del artículo 20 del COFIPE).

Si las vacantes son de legisladores electos por representación proporcional, serán cubiertas por los suplentes de la fórmula electa respectiva. Si las vacantes se dan en relación con la fórmula completa, deben cubrirse por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, tratándose de diputados y de la lista nacional que corresponda, tratándose de senadores, después de haberse asignado en cada caso, los diputados o senadores que le hubieren correspondido respectivamente (párrafos tercero y cuarto del artículo 20 del COFIPE).

En caso de que dentro de los dos primeros años del periodo respectivo, haya falta absoluta del Presidente de la República, una vez que el Congreso nombrare por mayoría absoluta a quien lo substituya en forma interina, dentro de los diez días siguientes, convocará para la elección de quien deba concluir el periodo (párrafo primero del artículo 84 de la Constitución).

Si la falta del Presidente ocurriese dentro de los últimos cuatro años del periodo, el Congreso de la Unión designará al substituto, quien deberá concluir (párrafo tercero del artículo 84 Constitucional).

Legalidad electoral.

Con el fin de hacer efectivos los principios de legalidad y constitucionalidad, rectores de la actuación electoral, tanto en la Constitución como en la legislación electoral se adoptan diversas medidas. Independientemente de la responsabilidad penal y civil a que hubiere lugar.

La Constitución política mexicana, en su artículo 38 fracción I, establece para los ciudadanos que incumplan, sin causa justificada, con alguna de sus obligaciones electorales (inscripción en el Registro Nacional de ciudadanos; voto activo en las elecciones populares; desempeño de los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, de los cargos concejiles del Municipio donde resida, de las funciones electorales y de las de jurado). La suspensión, por un año, de los derechos o prerrogativas que como ciudadanos les corresponden (derecho de voto activo y pasivo, así como de asociación con fines políticos).

• Sanciones administrativas.

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, previene sanciones específicas, para quienes incurran en faltas administrativas relacionadas con el desempeño electoral.

A los ciudadanos que acreditados como observadores electorales substituyan u obstaculicen a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones e interfieran en el desarrollo de las mismas; hagan proselitismo o se manifiesten en favor de algún partido o candidato; expresen ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos; o bien,

declaren el triunfo de partido político o candidato alguno. Les será cancelada de inmediato su acreditación como observadores electorales y se les inhabilitará al respecto en al menos dos procesos electorales federales (artículo 264 párrafo primero, en relación con el artículo 5 párrafo tercero).

A las organizaciones a que pertenezcan dichos observadores, que no declaren cuando menos veinte días antes de la jornada electoral el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades directamente relacionadas con la observación electoral. Se les impondrá una multa de 50 a 200 días de salario mínimo general vigente para el distrito federal (artículo 264 párrafo segundo, en relación con el artículo 5 párrafo cuarto).

Las autoridades federales, estatales y municipales, que no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral, serán sancionadas por su superior jerárquico, quien deberá comunicar al Instituto las medidas adoptadas en el caso (artículo 264 párrafo tercero).

Los funcionarios electorales que infrinjan alguna de las disposiciones del ordenamiento a que se alude, podrán ser sancionados con amonestación, suspensión, destitución o multa hasta de cien días de salario mínimo (artículo 265).

Los notarios públicos que incumplan con alguna de las obligaciones que la ley electoral les impone, serán sancionados según el caso por el Colegio de Notarios o autoridad competente, quien deberá informar al Instituto la medida adoptada (artículo 266).

Los extranjeros que de cualquier forma pretendan inmiscuirse o se inmiscuyan en los asuntos políticos del país, serán reportados de inmediato, por el Instituto Federal Electoral, ante la Secretaría de Gobernación si estuvieren en el territorio nacional y si estuvieren en el extranjero ante la de Secretaría de Relaciones Exteriores, quien hará lo conducente (artículo 267).

También los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta que induzcan a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, a la abstención; o realicen aportaciones económicas a un partido político, candidato o agrupación política; serán reportados por el Instituto ante la Secretaría de Gobernación (artículo 268).

Los partidos o agrupaciones políticas que no cumplan con las obligaciones y disposiciones del Código en estudio o con las resoluciones y acuerdos del Instituto; acepten donativos o aportaciones económicas de personas o entidades no facultadas expresamente para ello o que rebasen los límites establecidos, o bien soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades; no presenten los informes anuales o de campaña a que están obligados o sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados. Deben ser sancionados con: una multa de 50 a 5000 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; la reducción hasta del 50% o supresión total de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda; así como con la suspensión o cancelación de su registro como partido o agrupación política (artículo 269).

Y a quien infrinja las disposiciones legales relativas a las restricciones para las aportaciones de financiamiento privado, se le podrá multar hasta con el doble del monto aportado indebidamente (artículo 272 párrafo primero).

- **Sistema de medios de impugnación.**

Con el objeto de controlar la actuación de las autoridades electorales y dar definitividad a los actos y etapas del proceso electoral, en noviembre de 1996, se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 Constitucionales.

Esta confiere al Tribunal Electoral la potestad de hacer cumplir sus resoluciones mediante la aplicación de sanciones y le impone la obligación de suplir las deficiencias de los agravios en favor de quienes promueven.

El sistema de medios de impugnación, materia de la ley referida, se conforma por: recursos administrativos, recursos procesales y juicios.

Corresponde al Instituto Federal Electoral la resolución de los primeros y al Tribunal Electoral la de los segundos y terceros.

Los medios de impugnación deben interponerse ante la autoridad emisora del acto o resolución, por lo general dentro de los cuatro días siguientes al en que se tenga conocimiento de ellos (artículos 9 y 8 de la LGSMIME). Pueden hacerlo: partidos políticos, ciudadanos, candidatos u organizaciones, agrupaciones políticas o de ciudadanos, según sea el caso (artículo 13 de la LGSMIME).

Recurso de revisión. Procede contra actos o resoluciones que causen perjuicio y provengan del secretario ejecutivo o de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia (artículo 35 párrafo primero).

Entre dos procesos electorales federales, es competente para resolverlo la Junta Ejecutiva superior al órgano emisor del acto o resolución impugnado.

Dentro de un proceso electoral en la etapa de preparación de la elección, o bien en la de resultados y declaraciones de validez de las elecciones por actos o resoluciones que causen perjuicio al partido político recurrente, de naturaleza diversa a los que puedan recurrirse por inconformidad o reconsideración y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo; es competente la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto superior al órgano emisor del acto o resolución impugnado (párrafo segundo del artículo 35 y párrafo segundo del artículo 36, ambos de la LGSMIME).

En caso de que se recurran actos o resoluciones del secretario ejecutivo

corresponde su resolución a la Junta General Ejecutiva del Instituto (párrafo tercero del artículo 36 de la LGSMIME).

Las resoluciones que al efecto se expidan tienen el efecto de confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnado (artículo 38 de la LGSMIME).

Recurso de apelación. Procede en cualquier tiempo, contra la determinación y en su caso, aplicación de sanciones, provenientes del Consejo General del Instituto Federal Electoral (artículo 42 de la LGSMIME).

Entre dos procesos electorales federales, así como durante el proceso electoral federal en las etapas de preparación y de resultados y declaraciones de validez de las elecciones; procede contra las resoluciones de los recursos de revisión y contra actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral, no impugnables por revisión y que causen un perjuicio a un partido o agrupación política con registro (artículo 40 de la LGSMIME).

También procede contra el informe sobre las observaciones de los partidos políticos a las listas nominales de electores, que haga de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, (artículo 41 de la LGSMIME).

Entre dos procesos electorales federales, es competente para resolverlo la sala superior del Tribunal Electoral (párrafo primero del artículo 44 de la LGSMIME).

Durante el proceso electoral federal, tratándose de actos o resoluciones del consejero presidente, del consejero general del Instituto, de la Junta General Ejecutiva o del informe referido; es competente también la sala superior. Los demás casos deben ser resueltos por la sala regional correspondiente (incisos a y b, del párrafo segundo del artículo 44 de la LGSMIME).

Juicio de inconformidad. Procede durante el proceso electoral federal, únicamente en la etapa de resultados y declaraciones de validez (artículo 49 de la LGSMIME).

En la elección de Presidente de la República, pueden impugnarse a través de él, los resultados de las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación en una o varias casillas o por error aritmético. En tal caso corresponde resolverlo a la sala superior del Tribunal Electoral (artículo 50 párrafo primero, inciso a, en relación con el artículo 53 párrafo primero, inciso a, ambos de la LGSMIME).

En la elección Diputados y Senadores, por ambos principios, pueden impugnarse por su medio:

- En la elección de diputados por mayoría relativa (artículo 50 párrafo primero, inciso b, de la LGSMIME):

Por nulidad de la votación en una o varias casillas o por nulidad de la elección:

- Los resultados de las actas de cómputo distrital,
- las declaraciones de validez y
- La asignación de las constancias de mayoría y validez respectivas,
- Las determinaciones sobre la asignación de las constancias de mayoría y validez respectivas.

Por error aritmético:

- Los resultados de las actas de cómputo distrital.
- En la de senadores por el mismo principio y de asignación a la primera minoría (artículo 50 párrafo primero, inciso d, de la LGMIME):

Por nulidad de la votación en una o varias casillas o por nulidad de la elección:

- Los resultados de las actas de cómputo de entidad federativa.
- Las declaraciones de validez de las elecciones.
- La asignación de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectiva.

Por error aritmético:

- Las determinaciones sobre la asignación de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas.
- Los resultados de las actas de cómputo de entidad federativa.
- Y en la de Diputados y Senadores por representación proporcional (artículo 50 párrafo primero, incisos c y e, de la LGSMIME):
 - Los resultados de las actas de cómputo distrital o de entidad federativa respectivamente, por nulidad de la votación en una o varias casillas o por error aritmético.

Compete su resolución a la sala regional de la circunscripción plurinominal a que pertenezca la autoridad electoral responsable (artículo 53 párrafo primero, inciso b, de la LGSMIME).

Cuando se alegue la nulidad de la votación en una o varias casillas, será requisito de procedibilidad del juicio en estudio, la presentación oportuna del escrito de protesta correspondiente, salvo que la causa de nulidad respectiva se refiera a la entrega extemporánea del paquete electoral al Consejo Distrital, sin causa justificada (artículo 51 párrafo segundo, en relación con el artículo 75 párrafo primero inciso b,

ambos de la LGSMIME).

Únicamente pueden promoverlo los partidos políticos y los candidatos, estos últimos sólo cuando la autoridad electoral decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría, por inelegibilidad (artículo 54 de la ley).

Las resoluciones que al efecto se dicten pueden: confirmar el acto impugnado, declarar la nulidad de la votación en una o varias casillas para la elección presidencial, o para la de diputados y senadores; revocar la constancia que se expida en favor de una fórmula o candidato a diputado o senador otorgándola a quienes como consecuencia de la anulación resulten ganadores; revocar la determinación sobre la declaración de validez o asignación de Constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría en las elecciones de diputados y senadores; así como corregir los cómputos distritales o de entidad federativa cuando se impugnen por error aritmético (artículo 56 de la LGSMIME).

Régimen de nulidades. Los efectos de las nulidades que decrete el Tribunal Electoral, en relación con: la votación en una o varias casillas o con la elección en un distrito electoral uninominal o en una entidad federativa, se contraen exclusivamente a la votación o elección impugnada expresamente mediante juicio de inconformidad (párrafo segundo del artículo 71 de la LGSMIME).

Las elecciones no impugnadas en tiempo y forma, se consideran válidas, definitivas e inatacables (artículo 72 de la LGSMIME).

La votación de una casilla será nula, cuando (artículo 75 de la LGSMIME):

- La casilla se instale en lugar distinto al que señale el Consejo Distrital correspondiente, sin causa justificada.
- Se entregue en forma extemporánea el paquete electoral al Consejo Distrital, sin causa justificada.
- El escrutinio y cómputo se realice en local diferente al que determine el Consejo respectivo.
- La votación se reciba en fecha distinta a la señalada para la elección o por personas u órganos diversos a los facultados.
- En la computación de los votos medie dolo o error, siempre y cuando sea determinante para el resultado de la votación.
- Se permita sufragar sin credencial para votar o sin aparecer en la lista nominal de electores, siempre que sea determinante para el resultado de la votación

- Se impida el acceso a los representantes de los partidos políticos o se les expulse, sin causa justificada.
- Se ejerza violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación.
- Se impida votar a los ciudadanos, sin causa justificada y esto sea determinante para el resultado de la votación.
- Y cuando existan irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo, que en forma evidente pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.

La elección de diputados por mayoría relativa en un distrito electoral uninominal será nula, cuando (artículo 76 de la LGSMIME):

- Se acredite alguna de las causales de nulidad para la votación de una casilla en por lo menos el 20% de las casillas en el distrito de que se trate.
- No se instalen las casillas en el 20% de las secciones en el distrito de que se trate y en consecuencia la votación no se reciba.
- Los dos integrantes de la fórmula de candidatos que obtengan constancia de mayoría sean inelegibles.

La elección de senadores en una entidad federativa será nula, cuando (artículo 77 de la LGSMIME):

- alguna de las causas de nulidad para la votación de una casilla se acrediten en por lo menos el 20% de las secciones en la entidad de que se trate.
- No se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en la entidad de que se trate y en consecuencia la votación no se reciba.
- Los dos integrantes de la fórmula de candidatos que obtengan constancia de mayoría sean inelegibles, en cuyo caso la nulidad afectará a la elección sólo en cuanto a la fórmula o fórmulas que resulten inelegibles.

Las salas del Tribunal Electoral pueden declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se cometan en forma generalizada violaciones substanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que les sean imputables a los partidos que promuevan o a sus candidatos (artículo 78 de la LGSMIME).

Recurso de reconsideración. Procede contra las sentencias de fondo que dicten las salas regionales en los juicios de inconformidad en que se impugnen los resultados de las elecciones de diputados y senadores; así como contra las asignaciones por representación proporcional que en relación con dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto (artículo 61 de la LGSMIME).

Para interponerlo deben agotarse previamente las instancias de impugnación establecidas (artículo 63, párrafo primero, inciso a, de la LGMIME).

Sólo pueden hacerlo los partidos políticos y excepcionalmente los candidatos, contra la sentencia que: confirme su inelegibilidad o revoque la determinación en que se declare que cumplen los requisitos de elegibilidad (artículo 65 de la LGMIME). Dentro de los tres días siguientes al en que se notifique la sentencia impugnada, o bien dentro de las cuarenta y ocho horas que sigan a la conclusión de la sesión en que el Consejo General asigne diputados o senadores por el principio de representación proporcional (artículo 66 de la LGSMIME).

La sala superior del Tribunal Electoral es la única competente para resolverlo. Sus sentencias, al respecto, son definitivas e inatacables y tienen como efecto confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnados, según corresponda (artículos 64 y 69 párrafo segundo, ambos de la LGSMIME).

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Procede contra las violaciones a los derechos: de voto activo y pasivo en las elecciones populares, de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país y de afiliarse a los partidos políticos (artículo 79 de LGSMIME).

Puede interponerse cuando (párrafo primero del artículo 80 de la LGSMIME):

- No se obtenga oportunamente la credencial para votar, a pesar de que se cumpla con los requisitos exigidos.
- Teniendo credencial para votar, no se aparezca en la lista nominal de electores correspondiente.
- Se considere excluido de la lista nominal, injustificadamente.
- Propuesto por un partido político, se niegue el registro como candidato, en forma indebida.
- Asociado con otros para tomar parte en los asuntos políticos del país, se les niegue indebidamente el registro como partido político o agrupación política.
- Y cuando se considere que algún acto o resolución de autoridad, distinto a los mencionados, viola cualquiera derecho político-electoral.

Siempre que se hayan agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en posibilidad de ejercer el derecho político electoral que se considera violado (párrafo segundo del artículo 80 de la LGSMIME).

Entre dos procesos electorales federales y en los procesos electorales extraordinarios, es competente para conocerlo, la sala superior del Tribunal Electoral (artículo 83 párrafo primero, inciso b, de la LGSMIME).

También lo es, durante los procesos electorales federales cuando: cumplidos los requisitos no se obtenga la credencial para votar o habiéndola obtenido, no se aparezca o se excluya injustificadamente de la lista nominal, con motivo de procesos electorales en las entidades federativas; o cuando se niegue indebidamente el registro como candidato, partido o agrupación política, o se considere que un acto o resolución diverso viola cualquiera de los derechos político electorales y cuando por causa de inelegibilidad de los candidatos las autoridades electorales determinan no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva; siempre que la ley no confiera al respecto otro medio de impugnación, o habiéndolo agotado se considere que la violación reclamada no fue reparada (artículo 83 párrafo primero, inciso a, fracciones I y II, en relación con el párrafo primero del artículo 80 e inciso b, párrafo primero del artículo 82, todos de la LGSMIME).

La sala regional correspondiente al lugar en que se viole el derecho, es competente, exclusivamente cuando con motivo de procesos electorales federales y habiendo cumplido los requisitos, no se obtenga la credencial para votar o habiéndola obtenido, no se aparezca o se excluya injustificadamente de la lista nominal (artículo 83 párrafo primero, inciso a, fracción III, de la LGSMIME).

Las sentencias que al efecto se dictan son definitivas e inatacables. Y tienen como efecto confirmar, revocar o modificar el acto o resolución impugnado; así como restituir a quien promueve en el uso y goce de su derecho violado (artículo 84 párrafo primero, de la LGSMIME).

Juicio de revisión constitucional electoral. Procede contra actos o resoluciones definitivos y firmes, de las autoridades en las entidades federativas competentes para organizar, calificar o resolver las controversias surgidas durante los comicios locales.⁴⁵ Siempre y cuando: violen algún precepto Constitucional; puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones; sean de reparación posible material, jurídica y oportunamente y se agoten todas las instancias previas establecidas al respecto (artículo 86 párrafo primero, de la LGSMIME).

⁴⁵ Al respecto, el artículo segundo transitorio, del artículo cuarto del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del COFIPE, entre otras se expidió la LGSMIME, publicado el 22 de noviembre de 1996, señala que: "En tanto no se expidan o reformen las normas que rijan las elecciones de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de diputados a la Asamblea Legislativa del D. F., se aplicará en lo conducente lo dispuesto en la presente ley para resolver las controversias que surjan durante las mismas..." Para tal efecto: "...c) en ningún caso procederá el juicio de revisión constitucional electoral..."

Sólo pueden promoverlo los partidos políticos. Compete su resolución a la sala superior del Tribunal Electoral, cuyas sentencias al respecto pueden confirmar, revocar o modificar el acto o resolución impugnado; así como determinar las medidas conducentes a reparar la violación constitucional cometida (párrafo primero del artículo 88, artículo 87 y párrafo primero del artículo 93, todos de la LGSMIME).

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. Procede contra actos o resoluciones en los que el Instituto Federal Electoral sancione o destituya del cargo a sus servidores, o bien los afecte en sus derechos y prestaciones laborales (párrafo primero del artículo 96 de la LGMIME).

Puede interponerlo el servidor agraviado, siempre y cuando agote oportunamente las instancias previas establecidas al respecto (párrafos primero y segundo del artículo 96 de la LGMIME).

Compete a la sala superior del Tribunal Electoral, quien lo resolverá en forma definitiva e inatacable (párrafo primero del artículo 94, en relación con el párrafo primero del artículo 106, ambos de la LGMIME).

♦ Participación del pueblo en las decisiones gubernativas.

Como se dijo al inicio, Berlin Valenzuela en su definición de derecho electoral, comprende además de la función de regular la elección de los gobernantes, la de determinar la participación del pueblo en las decisiones de gobierno. Aspecto, este último, que por la diversidad de intereses que conlleva y su complejidad, no se contempla en la mayoría de las legislaciones. No obstante, en congruencia con el enfoque adoptado en el presente estudio y en razón de su especial importancia, se hará de él una breve referencia.

El pueblo participa en las decisiones de su gobierno fundamentalmente a través de las instituciones de la democracia semidirecta. Que en su mayoría requieren una convocatoria para cada asunto, la cual debe contener: exposición de motivos, planteamiento de la cuestión a consultar, lugar, fecha y reglas de la votación, así como los modos de emisión del sufragio y de escrutinio.⁴⁶

Referéndum. Mediante él los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una posición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos.⁴⁷

Se clasifica principalmente en:

⁴⁶ BERLIN Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 307.

⁴⁷ GONZALEZ Uribe, Héctor, op. cit., p. 393.

- Constitucional, relativo a la formación o sanción de una disposición fundamental o a cualquier otro acto del órgano constituyente.⁴⁸
- Legislativo, aprobación o rechazo de una reforma o ley propuesta por el órgano legislativo.⁴⁹
- Administrativo, aprobación o rechazo de actos de índole administrativa.⁵⁰
- Consultivo, somete al pueblo el principio inspirador de una ley. ⁵¹
- De veto, ante la oposición de un grupo de ciudadanos a una ley adoptada por los órganos legislativos, se somete a referéndum dicha ley para su aprobación final o reprobación. ⁵²
- De ratificación, somete a la aceptación popular una ley ya aprobada.⁵³

Iniciativa popular. Faculta al ciudadano con voto para promover una reforma legislativa o constitucional o en general, una medida de gobierno.⁵⁴

Plebiscito. Por su medio, el pueblo delega su soberanía en un hombre y lo encarga de formar un nuevo equipo gubernamental o inclusive de hacer una Constitución.⁵⁵

Revocación popular (recall o deposición). Faculta al cuerpo electoral para solicitar la destitución o separación de sus cargos de los funcionarios que electos por él, incumplan con su mandato o pierdan la confianza que en ellos se depositó. ⁵⁶

Apelación de sentencias. Con ella, el cuerpo electoral puede participar en el control de la constitucionalidad de las leyes.⁵⁷

La Constitución mexicana en su artículo 26 establece un **sistema de planeación democrática del desarrollo nacional**, en el que deben participar, bajo la rectoría del Estado, los diversos sectores sociales del país.

⁴⁸ BERLIN Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 94.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Idem.

⁵² GONZALEZ URIBE, Héctor, op. cit., p. 393.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Ibidem, p. 394

⁵⁶ BERLIN Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 100.

⁵⁷ Idem.

Para efectos de dicho sistema, la planeación nacional del desarrollo, es: "...la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen..." (párrafo primero del artículo 3° de la Ley de Planeación).

En ejecución del sistema referido, la Secretaría de Programación y Presupuesto se encarga de coordinar las actividades de planeación nacional, así como de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo considerando las propuestas que formulen tanto las dependencias como las entidades de la administración pública federal, los gobiernos de los estados y los grupos sociales interesados (fracciones I y II del artículo 14 de la Ley de Planeación).

Para recoger tales propuestas, se ha utilizado, en lo referente a los grupos sociales, la "consulta popular" que ha hecho posible el conocimiento de las demandas y aspiraciones de la sociedad, en los asuntos sometidos a su consideración.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; al igual que las de las instituciones académicas, profesionales y de investigación, las de los organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales; participan como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de los foros de consulta popular que para ello se convocan (párrafo segundo del artículo 20 de la Ley de Planeación).

El Plan Nacional aludido debe elaborarse, aprobarse por el Presidente de la República y publicarse en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los seis meses que sigan a la toma de posesión del Ejecutivo federal sin que pueda exceder su vigencia del periodo constitucional que corresponda al Presidente en cuestión (párrafo primero del artículo 21, en relación con el párrafo primero del artículo 27 y con el artículo 29, todos de la Ley de Planeación).

Una vez aprobado es obligatorio para las dependencias de la administración pública federal, de acuerdo a sus competencias respectivas (párrafo primero del artículo 32 de la Ley de Planeación).

Cabe mencionar, que para que exista una participación política consciente, es indispensable; además de la previsión, reglamentación y credibilidad de los procedimientos específicos; la politización ciudadana estimulada por una educación cívica verás, ⁵⁸ capaz de evidenciar ante la población la correspondencia que existe entre su participación y su particular condición de vida.⁵⁹

⁵⁸ BURGOA Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 150.

⁵⁹ MOYA Palencia, Mario, et al. *Derecho electoral mexicano (Serie perfiles jurídicos II)*, 1ª edición, UNAM, México, D. F. 1982, p. 227.

B. Evolución en el sistema jurídico mexicano.

Del nacimiento del Estado como forma de organización jurídico-política, suprema, surge la necesidad de regular y determinar: cómo, quién y bajo qué condiciones deberá ejercer el poder que lo rige.

Así, se van dando históricamente distintas formas de gobierno. Sus tipos clásicos se dividen, desde el punto de vista de los órganos que desempeñan el poder en monarquía y república, y desde el punto de vista de las diversas funciones en que se traduce, en: autocracia, aristocracia y democracia.⁶⁰

Monarquía. En ella el poder del Estado se ejerce por una sola persona denominada rey o emperador, que permanece en el cargo durante toda su vida; el ejercicio del poder se transmite a causa de la muerte o abdicación del monarca al familiar que le corresponda conforme a la ley o tradición.⁶¹

Esta puede ser absoluta o limitada. En la primera, el gobierno está sujeto sólo al arbitrio del rey y su justificación descansa en el supuesto de que éste recibe el poder por voluntad divina. En la monarquía limitada o constitucional, el gobierno se somete a un orden jurídico fundamental, constituido por el pueblo, se adopta el principio de separación de poderes, el ejecutivo se deposita en el monarca y legislativo y judicial en órganos no sometidos a él.

República. En ella el titular del ejecutivo ejerce su encargo en forma temporal y no tiene derecho de designar a su sucesor. Puede ser: democrática, cuando los titulares de los órganos primarios del Estado se eligen por voluntad popular mayoritaria sin distinción de clases; o aristocrática, cuando en dicha elección intervienen determinadas clases o grupos sociales.⁶²

Autocracia. En ella el poder del Estado se ejerce por un solo individuo en forma arbitraria y emana de la usurpación, ya empleando la fuerza o algún ardid político para derrocar al gobierno legítimo. Excluye en lo absoluto la participación ciudadana. Es autoritaria, cuando el dominio se contrae al ámbito estrictamente político; y es totalitaria cuando el gobierno asume la dirección ideológica del país, absorbiendo todas o las principales actividades socioeconómicas del mismo.⁶³

Aristocracia. En ella el poder del Estado emana de y se ejerce por una minoría privilegiada.

Democracia. En ella como quedó asentado, el gobierno surge de la voluntad mayoritaria del pueblo, el cual ejerce un control sobre sus gobernantes, quienes deben regirse por el orden jurídico imperante bajo el principio de la separación de

⁶⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit., pp. 466 y 467.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 467 y 468.

⁶² *Ibidem*, pp. 493 y 493.

⁶³ *Ibidem*, pp. 599 - 602.

poderes.

El derecho electoral como tal, según se advierte de lo antes expuesto, se da en el contexto del gobierno "democrático". Al que México como nación pudo aspirar, solo a partir de su vida independiente.

No obstante, para la mejor comprensión de este punto, se aludirá también aunque en forma sucinta a las épocas prehispánica y colonial.

1. Época prehispánica.

Entre los numerosos y heterogéneos pueblos que habitaron en el territorio nacional antes de la conquista, destaca por su importancia, predominio e influencia, el pueblo azteca.

Cuyo nombre deriva de Aztlán, "lugar de garzas", de donde era originario y a partir del cual inició su peregrinación en busca del lugar prometido. Durante éste periodo se rigió por un gobierno teocrático, en el que Tenoch su gran sacerdote fue el último en ejercer el poder, quien fundó en 1325 la ciudad de México Tenochtitlán, denominada así en honor a su dios Mexi y a su fundador Tenoch.⁶⁴

A la muerte de Tenoch los aztecas convirtieron su gobierno teocrático en monárquico.⁶⁵ Eligieron así a su primer rey Acamapichtli; a su muerte eligieron a su hijo Huitzilíhuítl, con lo que se confirmó la monarquía electiva. Le sucedieron en el poder respectivamente sus hermanos Chimalpopoca (legítimo) e Itzcoatl (bastardo); siguió Motecuhzoma Ilhuicamina, hijo de Huitzilíhuítl. Y sucesivamente: Axayacatl, Tizoc y Ahuitzotl, nietos de Motecuhzoma. Posteriormente ocuparon el trono Motecuhzoma II, hijo de Axayacatl y a su muerte su hermano Cuitlahuac. Siendo Cuauhtémoc el último señor de México.⁶⁶

Con Izcoatl comenzó la grandeza y poderío de la ciudad tenochca, que hasta ese momento era simple tributaria del imperio tepaneca. Izcoatl, aliado con su sobrino Nezahualcōyōtl heredero legítimo del trono texcocano, logró destruir el poderío tepaneca que los oprimía. Dando lugar a la triple alianza entre los señores de México, Texcoco y Tlacopan, traducida en un pacto de carácter militar, económico y político, en razón de él: combatían conjuntamente a sus enemigos; se dividían el botín, en partes iguales México y Texcoco, Tlacopan solo recibía la quinta parte; y sujetaban a la aprobación de los aliados la elección y nombramiento del señor de México, así como la toma del poder de los señores de Texcoco y Tlacopan, según el caso, cuya sucesión era hereditaria.⁶⁷

⁶⁴ TORNER, Florentino M. Resumen integral de México a través de los siglos, de Alfredo Chavero et al, tomo I, primera época Historia Antigua, 12ª edición. Compañía general de ediciones, S. A. México, D. F., 1970, pp. 207 - 212.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 225.

⁶⁶ OROZCO Y BERRA, Manuel. Historia antigua y de la conquista de México, tomo I, 1ª edición, Porrúa, S. A. México, D. F., 1880, p. 301.

⁶⁷ TORNER, Florentino M, op. cit., pp. 229 - 232.

El gobierno de Tenochtitlán residía en el Colhuatecuhtli, rey o emperador, quien lo ejerció, a partir de Izcoatl, en el Tlatocan o Consejo; éste se dividía en varias cámaras de cuatro miembros, en su mayoría dos guerreros y dos sacerdotes. Las cámaras eran: la de los cuatro grandes electores, la de los jefes de los cuatro grandes calpulli, la de los grandes jefes guerreros, la de los grandes ejecutores o ministros y la de los cuatro grandes jefes.⁶⁸

Otro funcionario importantísimo en el ejercicio del poder era el Cihuacóatl, principal sacerdote del culto a Coatlicue, madre y señora de los dioses. Sus funciones eran principalmente administrativas y judiciales, de las primeras la principal era tomar el mando de la ciudad cuando el Tecuhtli iba a campaña; en relación con las judiciales, actuaba como una especie de juez supremo, cuyas resoluciones eran inatacables.⁶⁹

Los grandes electores eran hijos o hermanos del rey, quien solo podía ser electo entre estos bajo determinadas reglas de elección dinástica, que en la obra: "México a Través de los Siglos" se consideran en la forma siguiente: el heredero al trono era el hijo mayor legítimo, a falta de éste sucedían los otros legítimos por su orden y solo que no hubiera hijos legítimos se consideraba a los no legítimos; si no había hijos sucedían los hermanos y si tampoco los había entraban los tíos; en caso de que el heredero fuera menor de edad se llamaba al que hubiera sido a su falta, quien reinaba de por vida y a su muerte el trono volvía al que entonces era menor.⁷⁰

No obstante, los electores tenían la facultad de escoger al más adecuado entre los candidatos, que debía: ser valiente, ejercitado en las cosas de la guerra, prudente y sabio, criado en el Calmécac,⁷¹ justo, amigo de los dioses y no adicto al oclli.⁷²

Una vez que el rey era proclamado, tomaba una esposa para hacerla reina y sólo los hijos de ésta se consideraban legítimos para la sucesión del trono.⁷³

Al fundarse la ciudad de Tenochtitlán se organizó en cuatro *calpulli* principales, divididos a su vez en 20 menores. El calpulli (linaje antiguo), se formaba de una o varias familias fundadoras que participaban de creencias e intereses comunes; constituía la unidad fundamental de organización territorial, política, militar, económica y religiosa de la sociedad.⁷⁴

La sociedad azteca, se dividía en dos grandes grupos: pilli, descendientes de las familias fundadoras de los calpulli, poseedores y administradores de la tierra, a quienes les estaban reservadas las actividades políticas; ⁷⁵ y macehuales, nacidos

⁶⁸ Ibidem, pp. 280 - 283.

⁶⁹ Ibidem, pp. 283 - 291.

⁷⁰ Ibidem, pp. 281 y 282.

⁷¹ Descrito por Sahagún, como "casa de lloro y tristeza, donde los que allí se crían son labrados y agujerados, como piedras preciosas, y brotan y florecen como rosas..." Citado por ROMERO VARGAS Iturbide, Ignacio. Organización política de los pueblos de Anáhuac, 1ª edición. Libros Luciernaga. México, D. F., 1957, p. 252.

⁷² OROZCO Y BERRA, Manuel, op. cit., pp. 301 - 302.

⁷³ Idem.

⁷⁴ ROMERO VARGAS Iturbide, Ignacio, op. cit., pp. 173.

⁷⁵ Ibidem, p. 234.

para el servicio y el trabajo de los dioses.⁷⁶

Los habitantes del calpulli actuaban políticamente por medio de: comisiones dirigidas por la asamblea del pueblo; un consejo de prudentes o ancianos; y los presidía un jefe o gobernador civil llamado calpullec o chinancaltec, electo de por vida, que actuaba fundamentalmente como organizador administrativo, a su lado se encontraba un jefe militar llamado tecuhtli, encargado: de la realización de los negocios del calpulli, de la enseñanza y adiestramiento militar de los jóvenes, así como de ejecutar las decisiones del consejo tanto desde el punto de vista jurídico, como religioso civil o militar, su puesto era vitalicio y por elección, atendiendo a sus méritos personales.⁷⁷

La asamblea extraordinaria del calpulli se formaba con todos los miembros varones del linaje pilli residentes en el lugar, se reunían a moción de los jefes y cuando lo pedía la gravedad de la situación, generalmente para hacer el nombramiento de jueces locales y miembros del consejo ordinario; el consejo y cuerpo electoral se restringía a los jefes principales del grupo, de quienes dependía la elección del calpullec y del tecuhtli, el reparto de las tierras y cargos de funcionarios, así como la administración general del calpulli.⁷⁸

En las asambleas las decisiones se discutían con libertad, procedían por eliminación de problemas, tomaban en cuenta las normas tradicionales y el Hueytlatoani, gran ministro de la palabra, proclamaba la sentencia final.⁷⁹

Utilizaban igual procedimiento en la elección de los funcionarios. Y una vez designado y aceptado un cargo público, sólo por muerte o indignidad se podía terminar.⁸⁰

Las sanciones se establecían en función de la jerarquía social y mental del sujeto, siendo de mayor gravedad la conducta cuanto más elevada fuese la categoría del infractor. Consideraban toda infracción a las leyes como negación del orden social y público.⁸¹

2. Epoca colonial.

La autoridad suprema en las tierras conquistadas por los españoles, radicó en el rey.

En 1519, por voluntad real, se instituyó el Consejo de Indias, que además de desempeñar las funciones administrativas correspondientes, fungía como organismo judicial supremo, estaba facultado para dictar leyes y nombrar funcionarios; éste subsistió durante toda la colonia, por lo que sus funciones y composición orgánica

⁷⁶ *Ibidem*, p. 174.

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 182.

⁷⁸ *Idem*.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 183.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 184.

⁸¹ *Ibidem*, pp. 176 y 177.

variaron de acuerdo con los diferentes monarcas.⁸²

La principal colonia española en América, fue la establecida en nuestro territorio, a la que se denominó Nueva España, la cual, al igual que las otras se encontraba sujeta a la actuación del referido Consejo; así como a las "Leyes de Indias", expedidas para regir en los dominios españoles de nuestro continente.⁸³

El primer gobierno interior de la Nueva España, estuvo a cargo de Hernán Cortés quien en 1523 fue nombrado por Carlos V gobernador y capitán general de la colonia, lo que le confirió amplias facultades, de las que él y sus delegados abusaron incansablemente, generando innumerables descontentos.⁸⁴

Por tal razón, su gobierno, fue substituido por una *audiencia*: "...cuerpo colegiado que en nombre del monarca desempeñara su autoridad administrativa, legislativa y judicial..."⁸⁵

La Primera Audiencia Gobernadora, integrada por: Juan Ortiz de Matienzo, Alonso de Parada, Diego Delgadillo y Francisco de Maldonado, presidida por Nuño de Guzmán; buscó enriquecerse a toda costa, caracterizándose por sus atrocidades y atropellos.⁸⁶

La Segunda, conformada por los oidores: Juan de Salmerón, Alonso de Maldonado, Francisco Ceynos y Vasco de Quiroga, presididos por Sebastián Ramírez de Fuenleal; estableció las bases para la organización política, administrativa y social de la Nueva España, sobre las que se sentaría el régimen virreinal que la sucedió.⁸⁷

El sistema virreinal perduró hasta el fin del periodo colonial. El virrey era el representante del monarca en la Nueva España, su nombramiento provenía de éste y la duración en su cargo, al principio de por vida, se fue reduciendo con el tiempo. Sus funciones eran de naturaleza administrativa, legislativa y judicial, lo que le confería amplias facultades. No obstante, al concluir cada periodo gubernamental se le seguía invariablemente un "juicio de residencia", durante su tramitación los virreyes permanecían arraigados y se sometían a revisión tanto su actuación en el cargo, como las diversas quejas que se formularan en su contra.⁸⁸

Al virrey estaban sometidas las audiencias y todos los funcionarios administrativos. Las primeras actuaban como tribunales de apelación respecto de recursos contra jueces inferiores; también como órganos consultivos del virrey, con facultad de substituirlo provisionalmente en tanto el rey decidiera nombrar a otro en su lugar; se desempeñaban incluso como cuerpos legislativos.⁸⁹

⁸² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, pp. 58 - 60.

⁸³ *Ibidem*, pp. 53 - 55.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 60.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 61.

⁸⁶ *Idem*.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 62.

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 67 - 68.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 66 y 67.

El monarca español concedía a los jefes expedicionarios el título de "Adelantados" que les confería amplias facultades judiciales, administrativas e incluso legislativas, para ejercerlas en las regiones que se fueran descubriendo y conquistando, también estaban investidos con la potestad de: repartir tierras, realizar encomiendas de indios y nombrar funcionarios inferiores; por lo que eran al mismo tiempo gobernadores, capitanes generales y alguaciles mayores de su provincia o territorio.⁹⁰

El gobernador era un alto funcionario de carácter civil, en tanto que el capitán general tenía un carácter preponderantemente militar.⁹¹ Los "corregidores" o "alcaldes mayores" dependían del virrey, actuaban dentro de su jurisdicción como jueces civiles y penales de primera instancia, podían conocer en apelación las resoluciones de los alcaldes ordinarios miembros del ayuntamiento.⁹²

El municipio fue la base de la organización política colonial en la Nueva España, su gobierno recaía en un cuerpo colegiado denominado "ayuntamiento" o "cabildo", compuesto por alcaldes, regidores y síndicos. Correspondía a los primeros el ejercicio de la función judicial, a los regidores las funciones económico administrativas y al síndico la representación del ayuntamiento en los negocios jurídicos de su interés.⁹³ En un principio los cargos municipales se adquirían por elección popular, posteriormente fueron objeto de concesiones, llegando a adquirirse incluso por subasta.⁹⁴

Paralelamente al municipio español y estructurados en forma similar, subsistieron diversos pueblos indígenas a los que se reconoció cierta autonomía, fueron gobernados por antiguos señores de los indios, denominados caciques, a quienes se les respetaron sus privilegios anteriores, siempre que no se opusieran a la soberanía española; dichos pueblos conservaron vestigios del calpulli mexicana, siguiendo el sistema de propiedad comunal, paulatinamente se fueron disgregando hasta incorporarse por completo al municipio español.⁹⁵

Fruto de los desajustes políticos y militares sufridos por España ante la invasión napoleónica, así como de la influencia ideológica ejercida por los revolucionarios franceses; fue la expedición, por las Cortes de Cádiz, de la primera Constitución Monárquica de España, en 1812, en cuyo texto se consagraron los principios rectores del constitucionalismo moderno, entre los que destacan los de: soberanía popular, división o separación de poderes y la limitación normativa a la actuación de las autoridades estatales. Ello transformó al gobierno español, de monarquía absoluta, en monarquía constitucional. Las disposiciones de la Constitución de Cádiz estuvieron vigentes en México hasta la consumación de su independencia.⁹⁶

⁹⁰ BURGOA Orihuela, op. cit., p. 66.

⁹¹ OTS Capdequi, Josemaría. *El Estado español en las Indias*, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica. México, D. F., 1986, p. 60.

⁹² BURGOA Orihuela, op. cit., p. 71.

⁹³ *Ibidem*, p. 70.

⁹⁴ MUÑOZ, Virgilio y RUIZ Massieu, Mario. *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, 1ª edición, UNAM, México, D. F., 1979, p. 34.

⁹⁵ *Ibidem*, pp. 39 y 40.

⁹⁶ BURGOA Orihuela, op. cit., pp. 74 y 75.

La elección de diputados de la Nueva España, a las Cortes Constituyentes del Imperio Español, en 1811; puede considerarse como primer antecedente de la legislación electoral mexicana.⁹⁷

La Constitución española, concedió a las colonias el derecho de acreditar diputados a las Cortes Generales de la península.⁹⁸ En ellas radicó, a partir de la Constitución comentada, la potestad legislativa del gobierno español; se conformaban con todos los diputados representantes de la nación nombrados por los ciudadanos (artículos 15 y 27 de la Constitución de Cádiz).⁹⁹

Los diputados debían elegirse en forma indirecta cada dos años, mediante juntas electorales: de parroquia, de partido y de provincia (artículos 34 y 108 de la Constitución de Cádiz); en ellas participaban todos los ciudadanos españoles, teniendo como tales "... a aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios..." (artículo 18 de la Constitución de Cádiz).¹⁰⁰

El gobierno interior de los pueblos conservó el sistema municipal, mediante la conformación de ayuntamientos cuyos miembros debían ser electos en forma indirecta, primero con la participación de todos los ciudadanos y posteriormente con la de los electores electos.¹⁰¹

Cabe señalar que aun cuando la Constitución de Cádiz regula con amplitud el procedimiento electoral de los diputados, no previene infracciones penales en materia electoral.¹⁰²

3. México Independiente.

Como reacción a la crítica situación de la población indígena, favorecido por las circunstancias imperantes en España ante la usurpación del trono por José Bonaparte e influenciado por las ideas libertarias de los pensadores franceses; inicia en 1810 el movimiento insurgente al mando de don Miguel Hidalgo y Costilla.¹⁰³

Movimiento, que inmerso en los vaivenes de la fortuna, se tornó independentista bajo la dirección de don José María Morelos y Pavón, quien en su documento *Sentimientos de la Nación* se manifestó: por la libertad e independencia de la "América", por la igualdad entre los hombres, por la dimanación popular de la

97 HUERTA Psihas, Elías. Panorama electoral y ofertas políticas 1994 - 2000, 1ª edición, Academia mexicana de derecho electoral, México, D. F., 1994, pp. 843.

98 DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., op. cit., p. 69.

99 TENA Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1800-1976, 7ª edición, Porrúa S. A., México, D. F., 1976, pp. 62 y 63.

100 *Ibidem*, pp. 62 - 72.

101 MUÑOZ, Virgilio y RUIZ Massieu, Mario, op. cit., pp. 48 y 49.

102 GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., p. 34.

103 BURGOA Orihuela, Ignacio, op. cit., pp. 71 - 73.

soberanía, por la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como por la elección indirecta de los representantes del pueblo.¹⁰⁴

Dichos principios se desarrollaron y materializaron en el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, sancionado en *Apatzingan* en 1814 por el Congreso de Chilpancingo, cuyas disposiciones en materia electoral, reflejan una auténtica aspiración democrática, pese a su falta de vigencia.¹⁰⁵

Entre ellas destacan:

- El derecho al sufragio en la elección de diputados, para todos los ciudadanos sin distinción de clases.
- La reputación de ciudadano a todos los nacidos en la América mexicana.
- El establecer como requisitos para sufragar: ser ciudadano, haber cumplido dieciocho años o haberse casado y adherido a la causa independentista, tener empleo o modo honesto de vivir y no estar notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por el gobierno.¹⁰⁶
- La previsión de un proceso electoral, compuesto por juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia; del cual se elegiría un diputado por cada provincia, iguales todos en autoridad.¹⁰⁷
- La primera disposición penal electoral,¹⁰⁸ que dice: " Si el atentado contra la soberanía del pueblo se cometiese por algún individuo, corporación o ciudad, se castigará por la autoridad pública, como delito de lesa nación..."¹⁰⁹

Lamentablemente la independencia de México fue consumada por personas, que difiriendo de los ideales de quienes la iniciaron, pretendieron establecer en nuestro país una monarquía.

No obstante, en marzo de 1823 Iturbide fue depuesto del trono del Imperio mexicano y se estableció un gobierno provisional constituido por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete.¹¹⁰

Por *Ley del 17 de junio* del mismo año, se convocó a elecciones para la formación del primer Congreso Constituyente de la Nación, en ella se establecía: la elección de un diputado por cada cincuenta mil "almas", mediante un procedimiento de elección indirecta que debía realizarse por: juntas primarias o municipales, conformadas por ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de dieciocho años, vecinos y

¹⁰⁴ TENA Ramírez, Felipe, op. cit., pp. 29 y 30.

¹⁰⁵ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., op. cit., pp. 70 y 71.

¹⁰⁶ TENA Ramírez, Felipe, op. cit., p. 39.

¹⁰⁷ Ibidem, pp. 37, 38 y 42.

¹⁰⁸ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., op. cit., pp. 70 y 71.

¹⁰⁹ GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., p. 33.

¹¹⁰ BURGOA Orihuela, Ignacio, op. cit., p. 82.

residentes del lugar; juntas secundarias o de partido, compuestas por los electores primarios reunidos en las cabezas de los partidos, celebradas en presencia del jefe político o alcalde de la cabecera de partido; y juntas electorales de provincia, integradas por los electores secundarios reunidos en la capital de la provincia y presididas por el jefe político.¹¹¹

El citado Congreso, expidió el 4 de octubre de 1824 la primera *Constitución* que tuvo vigencia, con la que nace el Estado mexicano.¹¹²

En ella:

- Se adopta como forma de gobierno, la república representativa popular federal.
- Se señala la residencia de la soberanía, esencial y radicalmente en la nación.
- Se establece la división del poder supremo de la federación en legislativo, ejecutivo y judicial.
- Se deposita el legislativo en una cámara de diputados y una de senadores.
- Los diputados se renuevan en su totalidad cada dos años, tomando como base la población; deben tener al tiempo de la elección 25 años cumplidos y por lo menos dos años de vecindad en el Estado que elige o haber nacido en él, aunque esté avecindado en otro.
- Los senadores, dos por cada Estado, se eligen por mayoría absoluta y se renuevan por mitad de dos en dos años.
- El ejecutivo, se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y en caso de imposibilidad física o moral de éste recaen todas sus facultades y prerrogativas en un vicepresidente, ambos requieren para tal efecto ser mexicanos por nacimiento, de treinta y cinco años de edad y residir en el país.
- El Judicial reside en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito. La Corte Suprema se compone por once ministros y un fiscal, electos a perpetuidad por las legislaturas de los Estados por mayoría absoluta de votos.¹¹³
- Por lo que hace al régimen de responsabilidades políticas se estableció, que: "Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones: ..., fracción II, del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan elecciones de presidente, senadores y

¹¹¹ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., op. cit., p. 71.

¹¹² BURGOA Orihuela, Ignacio, op. cit., pp. 88 y 89.

¹¹³ TENA Ramírez, Felipe, op. cit., pp. 168 - 187.

diputados...¹¹⁴

Durante su vigencia se emitieron diversas leyes electorales, entre las que destacan:

- El decreto sobre el gobierno político del Distrito, sus rentas y nombramientos de diputados, del 11 de abril de 1826. En él se dispuso que el régimen económico y político del Distrito Federal sería uniforme con el de los territorios de la federación; se estableció que a partir de la próxima legislatura el Distrito Federal tendría representantes en la Cámara de Diputados y que la elección de los diputados del Distrito Federal se haría mediante Juntas electorales primarias, secundarias y de provincia.

- Las reglas para las elecciones de diputados y de ayuntamientos del Distrito Federal y territorios de la República, del 12 de julio de 1830.¹¹⁵ En ellas, para estar en posibilidad de votar había que ser: ciudadano, vecino del lugar con un año de antelación; tener veintiún años cumplidos o dieciocho siendo casado y tener oficio o industria honesta para subsistir; para poder ser elegido, además se requería tener 25 años cumplidos.¹¹⁶ El proceso comicial debía verificarse mediante elecciones primarias, por las que se designarían electores y elecciones secundarias, en la que éstos elegirían diputados. Respecto de las elecciones primarias, las reglas mencionadas previenen normas de carácter penal electoral, al señalar que: "El que diere o recibiere cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona, será penado de voz activa y pasiva por aquella vez, se le impondrá una multa desde 6 hasta 100 pesos y no teniendo con qué pagarla sufrirá prisión desde uno hasta tres meses y se publicará todo por medio de algún periódico de la ciudad federal..."; refiriendo que: "Para la imposición de estas penas, bastará la declaración de hecho que haga la mayoría de los individuos presentes de la junta electoral, con tal que éstas no bajen de once..."¹¹⁷

La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835, cuando las diversas tendencias políticas existentes dieron lugar a la ley constitutiva denominada *Bases para la nueva Constitución*, del 23 de octubre de 1835, la cual dio fin al sistema federal y como su nombre lo indica sentó las bases para la *Constitución de 1836*.¹¹⁸

Ésta:

- Adoptó un sistema centralista.
- Dividió al territorio nacional en Departamentos, regidos interiormente por gobernadores y juntas departamentales, que actuarían como consejo del gobernador.

¹¹⁴ GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., p. 37.

¹¹⁵ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., op. cit., p. 72.

¹¹⁶ Idem.

¹¹⁷ GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., p. 38.

¹¹⁸ TENA Ramírez, Felipe, op. cit., pp. 199 - 202.

- Estableció que los gobernadores serían nombrados por el Ejecutivo Supremo y las juntas, electas popularmente.
- Incorporó el Supremo Poder Conservador, con lo que el principio de separación de poderes se hizo inoperante, pues aunque los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial subsistieron, el Supremo poder con facultades omnímodas, podía manejarlos a su arbitrio.
- Estableció que el titular del Ejecutivo duraría en el cargo ocho años, con opción a reelegirse.
- Creó y reglamentó las prefecturas y sub-prefecturas como autoridades intermedias entre los municipios y gobernadores.¹¹⁹
- Previó la elección popular de los ayuntamientos.¹²⁰
- Determinó la suspensión de los derechos particulares del ciudadano por causa criminal.¹²¹

Bajo su imperio, se emitieron leyes electorales de particular importancia, tales como:

- *La Ley sobre elección de diputados, del 30 de noviembre de 1836.* En la que se estableció: el Supremo Poder Conservador; la elección popular indirecta solo para diputados y miembros de las juntas departamentales; la calificación electoral a cargo del Supremo Poder; la elección del presidente de la República con la participación de la Suprema Corte de Justicia, de las dos Cámaras y del Presidente en turno, a las Juntas departamentales correspondía decidir, una vez revisada la terna propuesta por la Cámara de Diputados.¹²²

Entre sus disposiciones de carácter penal electoral, destaca la que refiere: "Los individuos convencidos (sic.) en la junta electoral de presentar boleta falsificada o que se haya dado a otro individuo, o de haberse empadronado, o presentarse a votar en otra manzana o sección que no sea la de su vecindad, o de haber alterado la regulación justa de los votos, serán arrestados inmediatamente y puestos a disposición del Juez competente, para que les justifique como falsarios...", así como la manifiesta: "El que diere o recibiere cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona, calificada que sea la verdad de la denuncia o acusación por la Junta Electoral, será privado de voz activa y pasiva por aquella vez. Los fundamentos de la resolución constarán en el acta y con ellos se dará cuenta al Juez de primera instancia..."¹²³

¹¹⁹ MUÑOZ, Virgilio y RUIZ Massieu, Mario, op. cit., p. 58.

¹²⁰ Idem.

¹²¹ DE LA HIDALGA, Luis. El equilibrio del poder en México, 3ª edición, U. N. A. M, México, D. F., 1986, pp. 63 - 65.

¹²² HUERTA Psihas, Elias, op. cit., pp. 845 - 846.

¹²³ GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., p. 39 y 40.

• *La convocatoria para la elección del Congreso Constituyente, del 10 de diciembre de 1841.* Que: prohibió el voto a los pertenecientes al clero regular; continuó el procedimiento para la elección de Diputados mediante juntas primarias, secundarias y departamentales; y fijó para los aspirantes a diputados, el requisito de poseer un capital fijo giro o industria honesta que produjera a los individuos por lo menos la cantidad de \$1,500.00 anuales.¹²⁴

En materia penal electoral estableció que: "Las mismas juntas conocerán de las acusaciones que se hicieren contra algunos individuos, por haber usado de violencia, cohecho o soborno, para que la elección recaiga en determinadas personas, o de cualquier crimen, cuyo objeto sea quebrantar la presente Ley. La pena que podrá imponerse es la de privación del derecho de votar o ser votado..."¹²⁵

El 14 de junio de 1843, se expidió una ley denominada *Bases orgánicas de la República Mexicana*. Por medio de la cual se abrogó la Constitución de 1836; se suprimió el Supremo Poder Conservador;¹²⁶ se creó un Poder Electoral, entendido como una serie de reglas relativas al ejercicio y manifestación de la soberanía popular; se estableció un sistema de elección indirecta a través de juntas primarias que nombraban a los electores secundarios, los que formaban el Colegio Electoral que hacía la elección de diputados y de los vocales a las Asambleas de cada Departamento; se determinó un sufragio restringido, así como el criterio de auto calificación de las elecciones. La Cámara de Diputados se renovaba por tercios cada dos años, los gobernadores de los departamentos eran designados por el Presidente de la República a propuesta de las Asambleas Departamentales, en las que recaía la elección del Presidente de la República.¹²⁷

El país siguió inmerso en la inestabilidad política a causa de la constante y devastadora lucha que por el poder se libraba. Consecuencia de ello, fueron diversos gobiernos transitorios y multiplicidad de disposiciones electorales.

Entre las disposiciones más importantes se encuentran:

• *La convocatoria para un Congreso Extraordinario, a consecuencia del movimiento iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845, expedida el 27 de enero de 1846,* por el entonces Presidente interino Manuel Paredes y Arrillaga. En el aspecto penal previene, que: "En las elecciones de primer grado luego que la junta electoral se haya instalado en el lugar público designado, el presidente preguntará si alguno tiene que disponer queja sobre cohecho o soborno, para que la elección recaiga en determinada persona, habiéndola, se hará pública justificación verbal en el acto. Resultando cierta la acusación, serán privados los reos de voto activo y pasivo; esa misma pena sufrirán los calumniadores y de este

¹²⁴ HUERTA Psihas, Elias, op. cit., pp. 846 - 847.

¹²⁵ GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., p. 42.

¹²⁶ DE LA HIDALGA, Luis, op. cit., p. 76.

¹²⁷ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., op. cit., p. 75.

juicio no habrá recurso..."¹²⁸

- *El decreto que declaró vigente la Constitución de 1824*, en tanto se publicara la nueva Constitución, expedido por el general Mariano Salas, en ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo, el 22 de agosto de 1846.¹²⁹

- *El Acta de Reformas Constitucionales, del 18 de mayo de 1847*. Por medio de ella, se restablece el sistema federal y se crea el Juicio de Amparo; señala en su artículo 25: "Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general, respecto de la ley o del acto que lo motivare..."¹³⁰ Asimismo, dispone que: "Mientras la ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará senadores..."¹³¹ y sienta las bases para legislar de manera secundaria en materia electoral.

El Plan de Ayutla determinó en 1854 el cese de Santa-Anna en el ejercicio del poder,¹³² lo que representó el inicio de una nueva etapa en la vida política del país.

En su preparación, destaca la expedición de:

- *La Convocatoria para el Congreso Constituyente, del 17 de octubre de 1855*. Expedida conforme a las bases de la Convocatoria del 10 de diciembre de 1841, antes referida. No obstante, toda vez que la convocatoria que se comenta, se emitió con el propósito de restaurar el sistema federal, desaparecen las Juntas Departamentales, para ser substituidas por las denominadas Juntas de Estado, estableciendo que sus presuntos diputados calificarían sus elecciones.

- *El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, del 15 de mayo de 1856*. En el cual se establece el sufragio universal a partir de los 18 años y la obligación de inscribirse en el padrón de la municipalidad, excluyendo a los eclesiásticos seculares de la participación electoral.¹³³

Finalmente el 5 de febrero de 1857 se promulgó la nueva *Constitución Federal*, en ella:

- El pueblo mexicano se constituye en república, representativa, democrática y federal.

¹²⁸ GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., pp. 43 - 45.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 45.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 46.

¹³¹ *Idem*.

¹³² *Ibidem*, pp. 48 - 49.

¹³³ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., op. cit., p. 76.

- El Supremo poder de la federación se divide en legislativo, ejecutivo y judicial.
- Se deposita el legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión. Compuesta de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos. Con lo que se concreta la desaparición del Senado.
- Se prevé la elección indirecta en primer grado y en escrutinio secreto para diputados y presidente e indirecta en primer grado para los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Se exige para ser diputado tener 25 años cumplidos y para ser presidente o miembro de la Corte 35 años.
- La duración del cargo de Presidente es de 4 años y la de los miembros de la Corte de 6.
- El Congreso califica las elecciones de sus miembros.
- Se consideran ciudadanos a todos los mexicanos que habiendo cumplido 18 años siendo casados o veintiuno si no lo son, tienen un modo honesto de vivir. Y se les atribuyen como prerrogativas, votar y poder ser votado en las elecciones populares. Con lo que se instituye el sufragio universal.
- Se previene la responsabilidad penal de los altos funcionarios por los delitos comunes que pudieran cometer durante su encargo o en el ejercicio del mismo. El Presidente de la República, podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.¹³⁴

A partir de dicha Constitución se expidió la *Ley Orgánica electoral del 12 de febrero de 1857*. En ella por primera vez para efectos electorales se dividió al país en distritos electorales, uno por cada cuarenta mil habitantes; posteriormente los ayuntamientos dividían a sus municipios en secciones de quinientos habitantes, por cada una de las cuales se elegía un elector y reunidos en la cabecera, los electores de un distrito, elegían por mayoría absoluta al diputado; de igual forma se elegían: el Presidente de la República y el de la Suprema Corte de Justicia; el Presidente municipal designaba a un comisionado por sección para integrar el padrón electoral, conforme al cual se recibía la votación.¹³⁵ Asimismo con una evidente significación penal, se establecieron como "causas de nulidad en las elecciones": la falta de algún requisito legal en el electo o bien la adecuación a alguna restricción legal en el mismo; la intervención de violencia de la fuerza armada en el nombramiento; que hubiera mediado cohecho o soborno en la elección; la existencia de un error substancial respecto de la persona nombrada; que en las juntas electorales no primarias faltase la mayoría absoluta de los votos presentes y el error o fraude en la computación de los votos.¹³⁶

¹³⁴ TENA Ramírez, Felipe, op. cit., pp. 613 - 625.

¹³⁵ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., op. cit., pp. 77 y 78.

¹³⁶ GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., p. 55.

Nuevamente a causa del conflicto de intereses entre liberales y conservadores, no conformes los últimos con la Constitución de 1857 dieron lugar a la renuncia del presidente Comonfort, por lo que tomó su lugar en forma provisional Benito Juárez, quien afrontó múltiples enfrentamientos armados, hasta que en 1864 los conservadores lograron imponer como emperador a Maximiliano de Habsburgo, pretendiendo regresar al gobierno monárquico.

No obstante, en 1867 triunfante Juárez restaura el gobierno republicano y expide la *convocatoria para elecciones federales, del 14 de agosto de 1867*, la cual, a pesar de su claro contenido democrático, ya que pretendió establecer una especie de plebiscito, no fue aceptada.¹³⁷

Posteriormente se emitieron diversas disposiciones electorales, tales como:

- *La Reforma a la ley electoral de 1857, del 8 de mayo de 1871*. Por ella se estableció que en caso de que los candidatos a la presidencia de la República o a las magistraturas de la Suprema Corte de Justicia no alcanzaran la mayoría de votos de los electores, el Congreso constituido en Colegio Electoral, elegiría por mayoría absoluta de los diputados presentes a uno de los dos candidatos que hubiesen obtenido mayoría relativa, para Presidente de la República y de la Suprema Corte.¹³⁸

Destaca entre su articulado, la previsión más completa hasta entonces, de los delitos electorales:

Artículo 2º, "II. Los actos de instalar las mesas, extender las actas, firmarlas y expedir las credenciales, se harán precisamente de una manera pública en las mismas casillas electorales, y los últimos antes de levantarse las mesas. Los individuos que contravinieren a esta prevención, se hacen sospechosos del delito de falsedad y serán castigados con la pena que a éste corresponda, por el juez de distrito respectivo, quien procederá de oficio o a instancia de parte. Si en el juicio no apareciere justificado que hubo suplantación de votos o fraude en la computación, se impondrá una multa de 10 a 50 pesos, o prisión desde ocho días hasta un mes, por el sólo hecho de la infracción."

"III. Cuando en un Colegio Electoral, alguna fracción de él se saliere, dejando incompleto el quórum, los que quedaren se constituirán en junta permanente y excitarán a los separatistas, por medio de la autoridad política local, a que vuelvan al colegio asentando constancia de esta excitativa. Si a pesar de ello no concurrieren, después de recibida de la autoridad la contestación de haber sido excitados, o de no haberlo sido por estar ya ausentes del lugar, se llamará a los electores que no se hubieren presentado. Si aun con esto no hubiere quórum, o no concurrieren a los ocho días cuando más, se procederá a nueva elección en las secciones a donde pertenezcan lo separatistas y los faltistas sin

¹³⁷ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., op. cit., p. 79.

¹³⁸ Idem.

causa justificada; verificándose éstas y las secundarias respectivas en los días que señale el congreso federal o en sus recesos la diputación permanente. Los electores que sin causa justificada dejaren de concurrir al desempeño de su encargo, quedarán suspensos de los derechos de ciudadano por un año y destituidos de todo cargo o empleo público que estuvieren desempeñando. La misma pena se impondrá por dos años a los electores que habiéndose separado de un Colegio Electoral, no volvieren a él después de haber sido excitados o se hubieren separado del lugar. El juez de distrito respectivo aplicará las penas indicadas, a cuyo efecto, los colegios electorales le remitirán los antecedentes que fueren necesarios."

"IV. Es ilegítima toda reunión que con carácter de mesas, colegios electorales y diputados congregados en juntas previas, no se sujetare para su instalación y demás actos, a las prescripciones de la ley orgánica respectiva, reglamento del congreso en su caso y demás leyes que para este objeto se expidieren; siendo, en consecuencia, nulos todos sus actos. Los que se separen de un Colegio Electoral para formar otro en diverso lugar, serán castigados por cuatro años con la misma pena y por la misma autoridad que expresa la disposición anterior."

"V. Los empadronadores que no fijaren las listas en el día señalado por la Ley electoral, que no entregaren a los ciudadanos las boletas con la debida anticipación o que maliciosamente no expidieren boleta a algún ciudadano, serán castigados por cada una de estas faltas, con la pena de 5 a 25 pesos o de uno a ocho días de prisión. Estas penas serán impuestas por la primera autoridad política local, siendo un derecho de todo ciudadano denunciar cualquiera de estas faltas."

"VI. Todo individuo que falsificare credenciales o algún otro documento electoral y los cómplices, serán juzgados de oficio o a instancia de parte por el juez de distrito respectivo, y castigados con las penas de privación de los derechos de ciudadanía, desde seis meses hasta dos años, de confinamiento desde dos hasta seis meses, y de destitución de empleo o encargo popular, si el falsario fuere empleado de la Federación o del Estado, o estuviere investido de algún cargo o nombramiento popular, salvo en todo caso la inmunidad de los funcionarios federales de que trata el artículo 103 de la Constitución."

"VII. Todo individuo que se robare o sustrajere los expedientes y documentos de elección, será castigado por la referida autoridad con la pena de seis meses a un año de prisión."

"VIII. Los que tumultuariamente o por la fuerza y sus cómplices, lanzaren o pretendieren lanzar de sus puestos a los individuos que compongan las mesas, o los Colegios Electorales, serán castigados con las penas señaladas contra los perturbadores del orden público, además de la que corresponda a los delitos del orden común que cometieren en ese acto, y sin perjuicio de las que deban aplicarse conforme a la ley de responsabilidad, si el autor o cómplice de los atentados que se mencionan, fueren funcionarios públicos."

"IX. Todo funcionario que directa o indirectamente preste apoyo a las reuniones ilegítimas de que habla la disposición 4ª será castigado con la pena de suspensión de los derechos de ciudadano, privación de los cargos o empleos públicos que desempeñare, e inhabilidad para obtener otros, hasta por diez años, según las circunstancias de cada caso."

"X. No podrá concederse el indulto o conmutación, a las penas que expresan las

disposiciones anteriores...”

Artículo 7º “La infracción, tolerancia o disimulo en el cumplimiento de las prevenciones contenidas en los cuatro artículos anteriores, son casos de responsabilidad de los funcionarios públicos...”

Artículo 9º “Todos los funcionarios públicos, cometen un delito oficial tolerando o disimulando la violencia de la fuerza armada, el cohecho o soborno, el fraude o los abusos que sus subalternos cometieren contra la libertad electoral, en las elecciones de los funcionarios federales. La tolerancia o disimulo constituirán un delito oficial calificado, si los mencionados abusos fueren cometidos por la fuerza armada, por sus oficiales o jefes...”¹³⁹

▪ *El decreto para la elección de senadores, del 15 de diciembre de 1874.* En virtud de él se restableció el Senado, para constituirlo requería la mayoría absoluta de votos y en caso de que ninguno la obtuviera, la legislatura elegiría entre aquellos que hubieran alcanzado mayoría relativa. Otorgaba a cada legislatura estatal la responsabilidad de verificar la legalidad en los procesos electorales.¹⁴⁰

Durante el gobierno de Porfirio Díaz las nuevas disposiciones electorales tendieron principalmente a permitir la reelección y a reducir la participación efectiva del pueblo en la elección, así por *Reforma Constitucional del 20 de diciembre de 1890*, se estableció la reelección indefinida.¹⁴¹

La gestión de Díaz se caracterizó por una concentración de poder en la figura del Presidente de la República y por un importante menoscabo en la, de por sí debilitada, autonomía municipal, ya que las autoridades centrales requerían ejercer un mayor control.¹⁴²

En este contexto, desaparecieron de la *Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901* y los preceptos relativos a los delitos electorales contenidos en la *Reforma a la ley electoral de 1857*, del 8 de mayo de 1871.¹⁴³

4. México revolucionario.

Motivado por la paupérrima situación de las clases trabajadoras, la indefinida permanencia en el poder de Porfirio Díaz y el exceso de facultades que éste se confirió; en 1910 se manifestó el movimiento revolucionario que, encabezado por Francisco I. Madero bajo el lema de “Sufragio Efectivo. No-reelección”, triunfó sobre el antiguo régimen, marcando una nueva etapa en la evolución política de la Nación.

¹³⁹ GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., pp. 65 - 67.

¹⁴⁰ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., op. cit., pp. 79 y 80.

¹⁴¹ Idem.

¹⁴² MUÑOZ, Virgilio y RUIZ Massieu, Mario, op. cit., p. 68.

¹⁴³ GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., p. 69

- El 19 de diciembre de 1911, Madero como Presidente de la República expidió una nueva *Ley electoral*, en la que: Se procura dar certeza sobre los periodos de renovación de los Poderes Federales. Se otorga el derecho de reclamar la nulidad de las elecciones a todo ciudadano empadronado. Se establece que la nulidad reclamada afecta únicamente a los votos viciados. Se menciona por primera vez a los partidos políticos, señalando su naturaleza y los requisitos de que deben cubrir para tener validez y seriedad. Y se divide al país para efectos electorales en distritos electorales y colegios municipales sufragáneos.¹⁴⁴

- El 22 de mayo de 1912, Madero reformó la ley referida detallando los procedimientos correspondientes y estableciendo la elección directa de diputados y senadores.¹⁴⁵

Tras la usurpación presidencial de Victoriano Huerta, una vez que se recobró el orden, Venustiano Carranza convocó por *Ley del 20 de septiembre de 1916* a la integración de un Congreso Constituyente. En la citada ley: se amplió el tratamiento de los partidos políticos y se establecieron innovaciones en materia penal, al definir en su artículo 29, una figura delictiva especial, refiriendo que: "Ninguna persona de la mesa o de las que estén presentes durante la elección podrá hacer a los ciudadanos votantes indicaciones sobre el sentido en que deban votar, ni entrar en consideraciones de ningún género sobre las consecuencias del acto... La infracción de este artículo será castigada con la pena de un mes de reclusión y multa de doscientos a mil pesos..."¹⁴⁶

Fruto del movimiento revolucionario comentado, fue la expedición de la *Constitución de 1917*, caracterizada por el alcance de sus Instituciones y por su profundo contenido social.

En el aspecto electoral sobresalen:

- El establecimiento de cuatro años de duración en el cargo de Presidente de la República; así como la definitiva prohibición de su reelección.
- El sufragio (masculino) universal elevado a la categoría de decisión política fundamental, como derecho y como deber de los ciudadanos, con la prerrogativa de poder ser votado para todos los cargos de elección popular.
- La obligación ciudadana de desempeñar los cargos de elección popular; y los concejiles del Municipio donde residan, así como la de ejercer las funciones electorales.
- La adopción de la elección directa tanto para diputados, como para senadores y para el Presidente de la República.

¹⁴⁴ *Ibidem*, pp. 70 - 73.

¹⁴⁵ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., op. cit., pp. 81 y 82.

¹⁴⁶ GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., p. 74.

- La calidad representativa de los diputados, que serían electos como representantes de la nación cada dos años.¹⁴⁷
- El establecimiento del Municipio Libre como base de la organización política de los Estados.¹⁴⁸
- La administración municipal a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, sin posibilidad de reelección para el período inmediato.¹⁴⁹

Nuestra Constitución ha sido objeto de múltiples reformas a lo largo de más de ochenta años de vigencia. La legislación electoral, por su parte, ha sufrido también importantes transformaciones, en un intento por ir atendiendo las crecientes demandas democráticas de la sociedad. Por ello, dados los alcances del presente trabajo, sólo se aludirá, en ambos casos, a los cambios más destacados en la materia.

- La primera *Ley en materia electoral*, reglamentaria de la Constitución referida, fue la expedida el 6 de febrero de 1917. En ella a cada Cámara correspondía calificar sus respectivas elecciones y a la Cámara de Diputados calificar la del Presidente de la República, declarando electo al que obtuviere mayoría absoluta de votos.¹⁵⁰

- Posteriormente se expidió la *Ley para la Elección de los Poderes Federales, del 2 de julio de 1918*. En la que se incorporan como principios la no-reelección, la elección directa y libertad de participación política con la universalidad (masculina) del sufragio.¹⁵¹

Esta Ley tiene una importancia fundamental en el tema de nuestro estudio, pues, además de contener diversos artículos dispersos sobre delitos electorales, dedica el capítulo décimo primero a las "Disposiciones penales", con lo que nace en México el Derecho Penal Electoral, como una Ley penal especial contenida en la normatividad electoral correspondiente.¹⁵²

El artículo 109, dispone que: "Las infracciones de esta Ley que no estén penadas por alguna disposición especial de la misma, se sujetarán a lo preceptuado en este capítulo y en su defecto a las disposiciones del título X (relativo a los Atentados contra las garantías constitucionales¹⁵³), capítulo I (en el que se tipifican diversas coerciones y fraudes electorales¹⁵⁴), libro III, del Código Penal del Distrito Federal..."¹⁵⁵

¹⁴⁷ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., op. cit., p. 82.

¹⁴⁸ MUÑOZ, Virgilio y RUIZ Massieu, Mario, op. cit., p. 83.

¹⁴⁹ Idem.

¹⁵⁰ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., op. cit., pp. 82 y 83.

¹⁵¹ Ibidem, p. 83.

¹⁵² GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., p. 82.

¹⁵³ FERNÁNDEZ Doblado, Luis. El ilícito electoral (La tutela penal del sufragio). Acta, revista de análisis y actualización jurídica, año 1, número 2, México, D. F., enero 1991, p. 23.

¹⁵⁴ Idem.

¹⁵⁵ Ibidem, p. 79.

Entre las figuras delictivas que describe el capítulo mencionado, destaca, por su relación con el ilícito que nos ocupa, el artículo 115, que señala: "Los funcionarios públicos, cualquiera que sea su categoría, los empleados, agentes o encargados de una administración pública y los militares en servicio activo que abusando de sus funciones, sea directamente, sea por instrucciones dadas a personas colocadas bajo su dependencia jerárquica, intenten obtener los sufragios de los electores en favor o en contra de una candidatura determinada o por impulsar a los electores a la abstención, serán castigados con una multa de doscientos a dos mil pesos y reclusión de tres meses a un año, según la gravedad de las circunstancias; quedando destituidos del empleo, cargo o comisión que desempeñen, inhabilitados para ejercer otro por el término de cinco años y suspendidos en el ejercicio de sus derechos políticos por el mismo tiempo..."¹⁵⁶

La ley electoral de 1918, sufrió a lo durante de su vigencia diversas modificaciones, entre ellas cabe destacar la del 24 de diciembre de 1921, cuyo objeto fue el de autorizar a las legislaturas locales para legitimar las elecciones de Ayuntamientos.¹⁵⁷

La *Ley Electoral Federal, del 7 de enero de 1946*, sucedió a la anterior. En ella por primera vez: Se dio un tratamiento sistemático a los partidos políticos, estableciendo, entre otras cosas: su concepto jurídico, sus funciones, su ámbito espacial, los mecanismos de registro para el reconocimiento de su personalidad, así como las causas de cancelación temporal y definitiva de su registro. La preparación y desarrollo de los procesos electorales quedaron a cargo de la Federación. Se creó una Comisión Federal de Vigilancia Electoral encargada de supervisar el desenvolvimiento del proceso electoral en la elección tanto del legislativo, como del ejecutivo; así como comisiones locales y comités distritales, para preparar y vigilar el proceso dentro de su ámbito espacial respectivo.¹⁵⁸ Respecto a los delitos electorales, dedicó el capítulo décimo segundo a su descripción,¹⁵⁹ tomando en consideración la ley de 1918.

La *Ley Electoral Federal, del 4 de diciembre de 1951*. Dio a los partidos políticos el carácter de auxiliares de los organismos electorales, corresponsabilizándolos del desarrollo constitucional del proceso electoral. Creó la Comisión Federal Electoral, como máximo organismo electoral, en cuya composición intervenían: el secretario de gobernación, como representante del ejecutivo, un diputado y un senador, como representantes del legislativo y tres representantes de los partidos políticos nacionales.¹⁶⁰ Estableció el Registro Nacional de Electores, dependiente de la Comisión Federal Electoral, sus funciones eran: mantener al corriente el registro de los ciudadanos, expedir las credenciales electorales y formar, publicar y distribuir, el Padrón Electoral.¹⁶¹ En cuanto a los delitos electorales, les dedicó el capítulo décimo segundo, denominado "De las sanciones",¹⁶² con figuras similares a las de la ley

¹⁵⁶ Ibidem, p. 80

¹⁵⁷ Ibidem, p. 83.

¹⁵⁸ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., op. cit., pp. 88 - 93.

¹⁵⁹ GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., p. 86.

¹⁶⁰ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., op. cit., pp. 94 - 96.

¹⁶¹ GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., p. 91

¹⁶² Idem.

anterior.

En octubre de 1953, se reformaron los artículos 34 y 115 fracción IV de la Constitución, con el objeto de otorgar a la mujer la ciudadanía y con ello el derecho de voto activo y pasivo tanto en la federación, como en los estados y municipios; pues con anterioridad, a partir de 1947, únicamente se le reconocía el derecho de votar y ser votada en los municipios.¹⁶³

Otra importante reforma constitucional fue la de los artículos 54 y 63, del 22 de julio de 1963; su principal innovación fue la creación de los diputados de partido, que permitió a los partidos minoritarios acceder a la Cámara de diputados.¹⁶⁴

Para adoptar en la Ley Electoral de 1951 las reformas referidas, ésta se reformó respectivamente el 7 de enero de 1954 y el 28 de diciembre de 1963. Estableciendo en 1963, además de diputados de partido, exenciones fiscales para los partidos políticos registrados.¹⁶⁵

Nuevamente el 22 de diciembre de 1969, se reformó el artículo 34 Constitucional, reduciendo la edad requerida para ser ciudadano de veintiuno a dieciocho años, lo que en la Ley electoral de 1951, se incluyó por reforma del 29 de enero de 1970.¹⁶⁶

El 14 de febrero de 1972, por reforma de los artículos 55 fracción II y 58 Constitucionales, se amplió el margen del voto pasivo, al disminuir la edad requerida para ser diputado de veinticinco a veintiún años y para senador de treinta y cinco a treinta años.¹⁶⁷

• *La Ley Federal Electoral, del 5 de enero de 1973.* Continuó la tendencia establecida por las leyes anteriores con mayor amplitud y sistematización. Procuró ampliar los espacios y la presencia de los partidos de oposición al otorgarles sistemáticamente determinadas prerrogativas, tales como: exenciones fiscales y el uso de la radio y la televisión (durante las campañas electorales).¹⁶⁸ Dedicó el capítulo segundo de su título séptimo a la descripción de los ilícitos electorales, incluyendo en él las causas de suspensión y cancelación del registro de los partidos políticos.¹⁶⁹

El 6 de diciembre de 1977 se modificaron 17 artículos de la Constitución, uno de los objetos principales de la reforma fue el de mantener la legitimidad de la representación política,¹⁷⁰ dando mayor apoyo a los partidos de oposición. De particular importancia en el presente estudio, resultan: la adición de cinco párrafos al artículo 41 Constitucional, fundamento actual del derecho electoral mexicano; así como la reforma a los artículos 52, 53 y 54, por medio de la cual se modificó el

¹⁶³ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., op. cit., pp. 96 y 97.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 98.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 99.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 99 y 100.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ HUERTA Páizas, Elías, op. cit., p. 856.

¹⁶⁹ GONZÁLEZ de la Vega, René, op. cit., pp. 99 - 104.

¹⁷⁰ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., op. cit., pp. 105 y 106.

sistema representativo existente.

Tales innovaciones, fueron:

- La regulación constitucional integral de los partidos políticos mexicanos.
- La asignación a los mismos del carácter de entidades de interés público, con la que se les propició un mayor apoyo estatal.
- Establecerles como fines: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.
- Concederles el derecho a usar en forma permanente los medios de comunicación social.
- La asignación de una ayuda económica por parte del Estado, para que todos los partidos políticos nacionales contaran en forma "equitativa", con los elementos indispensables para el desarrollo de sus actividades.
- El reconocimiento a los partidos políticos nacionales del derecho de participar en las elecciones estatales y municipales.
- La sustitución del sistema de diputados de partido, por el de representación proporcional,¹⁷¹ aumentando a 400 el número de diputados, 300 por mayoría relativa y 100 por representación proporcional. Con lo que se propició una mayor presencia de las minorías en la Cámara.¹⁷²

Como resultado de las reformas constitucionales referidas, el 30 de diciembre de 1977, se promulgó la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*. En ella, aunado a las reformas constitucionales, se establecieron: el recurso de protesta, cuya resolución se dejó a cargo del comité distrital, que tenía la facultad de declarar la nulidad de la votación en nivel casilla y el recurso de reclamación, que competía a la Suprema Corte de Justicia.¹⁷³ En esta ley se omitió toda alusión a los delitos electorales.¹⁷⁴

En junio de 1986, el Presidente de la República convocó a la celebración de audiencias públicas de consulta para la renovación política-electoral, de ellas surgió la necesidad de reformar los artículos: 52; 53 párrafo segundo; 54 párrafo primero y fracciones: II, III, y IV; 56; 60; y 77 fracción IV de la Constitución.

- Reforma que dio origen al *Código Federal Electoral* publicado el 12 de febrero de 1987. En el que se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral y se instituyó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana; se estableció la obligación de los partidos políticos de presentar a los ciudadanos en cada contienda electoral, sus plataformas electorales mínimas; se canceló el recurso de reclamación; se aludió a las asociaciones políticas nacionales; se determinaron las fases del proceso electoral:

¹⁷¹ *Ibidem*, pp. 107 - 110.

¹⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D. F., 1985, pp. 132 - 135.

¹⁷³ DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al., *op. cit.*, p. 114.

¹⁷⁴ GONZALEZ de la Vega, René, *op. cit.*, p. 107.

previa, durante y posterior a la elección; se incrementó a 500 el número de diputados, 300 por mayoría relativa y 200 por representación proporcional; y se restableció el principio de renovación por mitad cada tres años, de la Cámara de senadores.¹⁷⁵ Los delitos electorales, tampoco fueron contemplados en éste Código.¹⁷⁶

También, surgida de la consulta nacional, se dio la reforma constitucional de 1989 encaminada a modificar el régimen de partidos y el sistema electoral. Ésta culminó con la promulgación del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del 15 de agosto de 1990*.

Entre sus aspectos más destacados:

- Substituyó a la Comisión Federal Electoral, por el Instituto Federal Electoral.
- El órgano superior de gobierno del Instituto, a diferencia del de la Comisión anterior, se conformó por: el secretario de gobernación como representante del ejecutivo y presidente del mismo; cuatro representantes del legislativo, dos por cada cámara, uno de mayoría y el otro de la primera minoría; representantes de los partidos políticos, con un máximo de 4 por partido; y consejeros magistrados, representantes de la ciudadanía.
- Estableció el Registro Nacional de Ciudadanos para reorganizar un nuevo padrón ciudadano. Y ordenó la expedición de la credencial para votar con fotografía.
- Sentó las bases para la creación del Servicio Profesional Electoral, que capacitaría a los implicados en el proceso.
- Determinó nuevos procedimientos para designar a los funcionarios de casilla.
- Incrementó las prerrogativas de los partidos políticos, procurando equilibrar su acceso a los medios de comunicación, al financiamiento público y a la protección de sus actividades.
- Estructuró el Tribunal Federal Electoral, ampliando sus facultades y competencia. Lo dotó de un mejor sistema probatorio y de recursos, procuró darle cierta autonomía.
- Incorporó, como principio de gobernabilidad, la posibilidad de una sobre-representación en la Cámara de diputados para el partido que obtuviera por lo menos el 35% de la votación nacional, permitiéndole alcanzar el 51% de los escaños.¹⁷⁷

En 1990 por primera vez, la descripción y sanción de los delitos electorales se

¹⁷⁵ HUERTA Psihas, Elías, op. cit., pp. 857 y 858.

¹⁷⁶ GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., p. 111.

¹⁷⁷ HUERTA Psihas, Elías, op. cit., pp. 859 - 862.

trasladó al Código Penal del Distrito Federal en materia del fuero común y de toda la República en materia del fuero federal, mediante la adición del título XXIV denominado "Delitos Electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos"; cabe resaltar que en las dos leyes electorales anteriores (1977 y 1987) se omitió por completo la regulación de los delitos electorales.

Con motivo de la dinámica política y social de los últimos años, tanto la Constitución como el COFIPE han sufrido numerosas reformas, así como el título XXIV del Código Penal, entre ellas, destacan:

- o La de 1993, que permitió a los partidos de oposición formar parte la Cámara de senadores mediante lo que se denominó "senadores de partido"; eliminó el sistema de auto calificación electoral, para los diputados federales, senadores y asambleístas, subsistiendo la facultad exclusiva de la Cámara de diputados para constituirse en Colegio Electoral y calificar únicamente la elección del Presidente de la República; desapareció la cláusula de gobernabilidad de la Cámara de diputados; dio lugar a observadores electorales, ciudadanos; reguló con precisión los distintos tipos de financiamientos de los partidos políticos, limitando los gastos de campaña; aumentó el número de etapas en el proceso electoral, siendo estas: preparación, jornada electoral, resultados y declaración de validez de elecciones y declaración de la elección de presidente; procuró reforzar la autonomía del Tribunal Federal Electoral, ampliando su competencia al conocimiento de las controversias laborales entre el Instituto Federal Electoral y el mismo Tribunal con sus respectivos servidores; también, creó una sala de segunda instancia para conocer del recurso de reconsideración, concedido a los partidos políticos para inconformarse contra determinadas resoluciones de las salas.¹⁷⁸
- o La de 1994, que substituyó a los consejeros magistrados por consejeros ciudadanos, en la conformación del Consejo General del Instituto Federal Electoral y aceptó en el proceso, observadores electorales extranjeros.¹⁷⁹

En ese mismo año se modificaron y adicionaron algunos preceptos del título XXIV del Código Penal, en los que se ampliaron tanto las descripciones delictivas, como las sanciones con que deberían castigarse.

- o Y la de *noviembre de 1996*, que dio lugar a la regulación actual de la materia. Por lo que se refiere a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se trató en el presente trabajo, en el punto correspondiente al marco jurídico del derecho electoral en México y en cuanto al Código Penal, se tratará lo relativo con posterioridad.

¹⁷⁸ Ibidem, pp. 864 - 866.

¹⁷⁹ Ibidem, pp. 866 - 867.

C. Importancia.

La tendencia mundial de adoptar a la democracia como forma de gobierno, reviste al derecho electoral de una particular importancia, pues constituye, con sus muchos inconvenientes, el medio conocido más idóneo para lograr: una efectiva participación del pueblo en las decisiones públicas, la transmisión pacífica del poder político y su consecuente legitimación.

Tal importancia, se hace patente en el especial rango normativo que ha conquistado, pues está regulado en la mayoría de los países, en su Constitución Política y en sus leyes orgánicas derivadas. Lo que hace, que la modificación de sus principios básicos, quede sujeta a un proceso riguroso de reforma constitucional, que requiere generalmente del máximo consenso.¹⁸⁰

Por otra parte, la historia política de cada país y en el caso concreto la de México, revela la estrecha relación que existe entre las normas electorales de cada época y la especial situación política, económica y social que se genera, pues todo gobierno ilegítimo (no fundamentado en la voluntad mayoritaria del pueblo) lleva al desacuerdo y a la inestabilidad.

La normatividad electoral, desempeña dentro de la organización política actual, funciones esenciales, entre ellas destacan:¹⁸¹

a) Garantizar el derecho al voto libre, secreto, igual, universal y directo.

Para lo cual se apoya, entre otras cosas, en la "justicia electoral"¹⁸² que tiene por objeto controlar el apego estricto al principio de legalidad, tanto en la actuación autoridades electorales, como en la de cada uno de los demás sujetos involucrados.

La justicia electoral se orienta por una serie de principios, entre los que Antonio de Cabo de la Vega, resalta:

Libertad. Que exige en la calificación del voto, su libre emisión, como requisito de validez.

Igualdad. Que busca entre los contendientes las mismas oportunidades, con el fin de garantizar a la voluntad mayoritaria el acceso al poder y la posibilidad de alternancia.

¹⁸⁰ DE CABO de la Vega, Antonio. El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M, México, D. F., 1994, pp. 95 - 97.

¹⁸¹ Ibidem, p. 123.

¹⁸² Ibidem, pp. 123 - 127.

Neutralidad. Conforme a ella es fundamental que el órgano encargado de resolver las reclamaciones electorales, sea independiente tanto del gobierno como de las fuerzas políticas y sociales.

Eficacia democrática. Por la que se subordinan los pequeños incumplimientos o irregularidades en el proceso a la función principal de las elecciones, la de elegir funcionarios. En tal razón, si la irregularidad cometida no compromete el resultado final de las elecciones, se tiende a respetar el desarrollo de la votación.¹⁸³

b) La de conformar la vida política de la sociedad en que se aplica.

Lo que se manifiesta principalmente en la gran influencia que ejerce, sobre todo: en el sistema de partidos, en la vida individual de los mismos, en la selección y composición de las élites políticas, en la estabilidad gubernamental y en el sistema político en general. Influencia cuyos efectos varían de acuerdo a las condiciones específicas de cada país, pero que en todos los casos resulta decisiva.¹⁸⁴

c) La de legitimar al gobierno e integrar al pueblo político en la gestión de los asuntos públicos.

La legitimidad de todo gobierno democrático descansa en el efectivo origen popular de quienes lo ejercen, lo cual solo es posible mediante elecciones reguladas en leyes legítimas, por provenir de órganos representativos legítimos.¹⁸⁵ Por que "para que la obediencia al Estado perdure, requiere ser aceptada racionalmente y estar justificada por su acatamiento a un orden de valores que responda a la dignidad humana..."¹⁸⁶

Por todo ello, el derecho electoral constituye en nuestros días, la pieza básica de toda organización política.

Lo que quedó de manifiesto en la Declaración universal de los derechos del hombre, efectuada en 1948 por la Organización de las Naciones Unidas, la cual consagra a la voluntad popular como fundamento de la autoridad del poder público y al sufragio como medio de expresión de esa voluntad, al establecer en su artículo 21, que: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos; toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de un país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad

¹⁸³ Ibidem, pp. 129 - 133.

¹⁸⁴ Ibidem, pp. 133 - 148.

¹⁸⁵ Ibidem, pp. 149 - 150.

¹⁸⁶ GONZALEZ Uribe, op. cit., p. 268.

II. Delitos electorales.

A. Concepto.

El Código Penal vigente para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal (que en lo sucesivo se denominará Código Penal), no define a los delitos electorales, únicamente describe, en su título XXIV llamado “Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos”, las diversas conductas que los constituyen y su respectiva sanción.

De dicha descripción se advierte que son delitos electorales, aquellas conductas que descritas y clasificadas como tales por el Legislador en una ley penal, atentan contra el adecuado desenvolvimiento de la función electoral, o bien en el caso específico del artículo 408 del Código Penal, contra la función legislativa.

En México tales figuras se incluyeron dispersas en diversas leyes electorales, hasta que en la Ley para la elección de los poderes federales, de 1918, se regularon en forma sistemática, al dedicar su capítulo décimo primero a las “Disposiciones Penales”, con lo que éstas adquirieron el carácter de ley penal especial.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos electorales de 1977, excluyó toda referencia a los delitos electorales, al igual que el Código Federal Electoral de 1987. Por lo que, durante la vigencia de los ordenamientos referidos, los delitos electorales desaparecieron de nuestro sistema jurídico. Hasta que en 1990 al promulgarse el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se decretó su inclusión en el Título XXIV del Código Penal.

A partir de entonces, su regulación ha sido objeto de diversas reformas: se han aumentado disposiciones, se han aclarado conceptos, la penalidad establecida se ha ido agravando, cambiando la alternatividad predominante en las sanciones por conjuntividad, se ha negado, en casos específicos, el beneficio de la libertad provisional, etc. Hasta llegar, el 22 de noviembre de 1996 a su redacción actual.

Los delitos electorales tutelan simultáneamente, en forma inmediata: la respetabilidad, imparcialidad, seguridad y exactitud de la función electoral y en forma mediata: la efectiva vigencia de la soberanía y la democracia.¹⁸⁸ Abarcan la protección tanto del proceso electoral en general, como la del estado político de los ciudadanos que comprende sus derechos de voto activo y pasivo, así como los de asociación y

¹⁸⁷ Citado por HUERTA Psihas, Elías, op. cit., pp. 841, 842.

¹⁸⁸ REYES Tayabas, Jorge. Análisis de los delitos electorales y criterios aplicativos, 1ª edición, Procuraduría General de la República, México, D. F., 1994, p. 19.

reunión con fines políticos.¹⁸⁹

En tal razón, son sujetos pasivos de dichos ilícitos: en primer lugar el Estado a quien corresponde la función de organizar las elecciones y el ejercicio de la función legislativa; y en segundo lugar, los electores, partidos políticos y candidatos, afectados directamente con su comisión.¹⁹⁰

Toda vez que el bien jurídico tutelado por estos delitos recae principalmente en la función electoral depositada en el Estado, todos sin distinción se persiguen de oficio.¹⁹¹

Aunque algunos de ellos pudieran cometerse en forma culposa, el artículo 60 del Código Penal en su párrafo segundo, establece que: " Las sanciones por delito culposo sólo se impondrán con relación a los delitos previstos en los siguientes artículos: 150, 167 fracción VI, 169, 199 bis, 289 parte segunda, 290, 291, 291, 293, 302, 307, 323, 397 y 399 de este Código..." Sin que en la mencionada enunciación se incluya a los delitos electorales, pues éstos se contienen a partir del artículo 403, por lo que únicamente será objeto de sanción su realización dolosa.

Ahora bien, conforme al Título XXIV del Código Penal, los delitos electorales son susceptibles de cometerse por: cualquier persona, servidores públicos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, organizadores de actos de campaña, personal del Registro Nacional de Ciudadanos, candidatos, ministros de culto, diputados y senadores.

Servidor público. Es 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 estas, 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, así como los Gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales de Justicia locales, al igual que los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal (fracción I del artículo 401, en relación con el artículo 212, ambos del Código Penal).

Funcionario electoral. Es quien con arreglo a la legislación federal electoral integra los órganos que cumplen funciones electorales (fracción II del artículo 401, del Código Penal).

Funcionarios partidistas. Son los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas, así como sus representantes ante los órganos electorales, en términos de la legislación federal electoral (fracción III del artículo 401, del Código Penal).

¹⁸⁹ Ibidem, p. 20.

¹⁹⁰ Ibidem, pp. 21 y 22.

¹⁹¹ Ibidem, pp. 29.

Organizadores de actos de campaña. Son a quienes su partido político respectivo o candidato encomienda esa función.

Candidatos. Son los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente (fracción IV del artículo 401, del Código Penal).

Ministros de culto. Son los mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenecen confieren ese carácter, las cuales deben hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Gobernación; y en todo caso se tendrán como tales a quienes, en las asociaciones o agrupaciones religiosas e iglesias, ejerzan como principal ocupación, funciones de dirección, representación y organización (artículo 12 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público).

El artículo 403 del Código Penal vigente, establece que:

“ Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, 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 o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;
- IV. Obstaculice o interfiera dolosamente en el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;
- V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;
- VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral;
- VII. El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;
- VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular;
- IX. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;
- X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere, destruya o altere boletas, documentos o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes;
- XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de pago o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato;
- XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla; o

XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.”

El artículo 404 señala, que: “ Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.”

El artículo 405 dispone, que:

“ Se impondrán de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, 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 las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral;
- III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;
- IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales;
- V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada;
- VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;
- VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;
- VIII. Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede;
- IX. Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o
- X. Propale de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.”

El artículo 406 refiere, que:

“ Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o candidato que:

- I. Ejercer presión sobre los electores y los induzca a la abstención o 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 uso indebido de documentos o materiales electorales;

IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales;

V. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;

VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; u

VII. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral..."

El artículo 407 establece, que:

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

I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;

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

III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado; o

IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal."

El artículo 408 refiere, 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 (treinta días siguientes, al señalado por la ley)."

El artículo 409 dispone, que:

" Se impondrán de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años, 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 410 prevé la agravación de la sanción anterior hasta en una cuarta parte, si tales conductas fueren cometidas por extranjeros o por personal del Registro Nacional de Ciudadanos.

El artículo 411 señala, que: “ Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar.”

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

Adicionalmente a las penas referidas, en cada uno de los preceptos mencionados, se podrá imponer, a quienes con motivo de su cargo incurran en los delitos aludidos, la inhabilitación en éste de uno a cinco años y en su caso, la destitución del mismo (artículo 402 del Código Penal).

En ningún caso, quienes acuerden o preparen su realización, podrán gozar del beneficio de la libertad provisional (artículo 413, en relación con la Fracción I del artículo 13, ambos del Código Penal).

CAPÍTULO 2

FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 407 DEL CODIGO PENAL.

I. Análisis del delito.

Etimológicamente, la palabra delito, deriva del latín *delinquere* que quiere decir "abandonar, apartarse del buen camino, alejarse del sendero señalado por la ley."¹⁹²

De acuerdo con el artículo 7° del Código Penal, delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

Definición que resulta insuficiente para comprender el significado del delito, pues omite aludir en forma clara y precisa a los elementos que lo caracterizan; además de que incluye a la sanción penal como constitutiva del mismo, posición de la que se difiere.

La doctrina, por su parte, para comprender la esencia del delito, ha realizado su estudio, a partir de dos concepciones principales:

- a) Totalizadora o unitaria. Que considera al delito como un ente indivisible y por lo tanto no susceptible de fraccionarse en elementos.
- b) Analítica o atomizadora. Que lo estudia a través de su descomposición en elementos, a los que considera estrecha e indisolublemente vinculados.¹⁹³

Con base en la concepción analítica, se han elaborado numerosas definiciones del delito, entre las que no existe uniformidad.

Luis Jiménez de Asúa, lo define como el acto típicamente antijurídico culpable, sometido a veces a condiciones objetivas de penalidad, imputable a un hombre y sometido a una sanción penal.¹⁹⁴

Edmundo Mezger, lo concibe como la acción típicamente antijurídica y culpable.¹⁹⁵

A diferencia de Jiménez de Asúa, Mezger niega a las condiciones objetivas de penalidad, a la imputabilidad y a la sanción penal, el carácter de elementos constitutivos del delito.

¹⁹² CASTELLANOS Tena, Fernando. Lineamientos elementales de derecho penal, 26ª edición, Porrúa, S. A. México, D. F., 1989, p. 125.

¹⁹³ PORTE PETIT Candaudap, Celestino. Apuntamientos de la parte general de derecho penal I, 10ª edición, Porrúa, S. A., México, D. F., 1987, pp. 196 y 197.

¹⁹⁴ Citado por CASTELLANOS Tena, Fernando, op. cit., pp. 129 y 130.

¹⁹⁵ Citado por CASTELLANOS Tena, Fernando, op. cit., p. 129.

Posición a la que se adhiere gran número de autores y que se comparte en el presente estudio, por lo que se adoptará la teoría tetratómica, para la cual el delito es una conducta, típica, antijurídica y culpable.

Conducta, "comportamiento humano, voluntario, positivo o negativo, encaminado a un propósito."¹⁹⁶

Tipicidad, adecuación de una conducta concreta con el tipo. Tipo, descripción que hace el Estado de una conducta que considera delictiva.¹⁹⁷

Antijuricidad, radica en la violación del valor o bien protegido a que se reduce el tipo penal respectivo.¹⁹⁸

Culpabilidad, "nexo intelectual y emocional que liga al sujeto con su acto."¹⁹⁹

Coincidiendo con los argumentos expresados por Castellanos Tena, se considera que la imputabilidad, como capacidad del sujeto para querer y entender sus actos y las consecuencias que de ellos se deriven, no es un elemento del delito, sino presupuesto de la culpabilidad, que implica que estando en aptitud de hacerlo, el sujeto quiere y entiende su acto, así como lo que de él resulte.²⁰⁰

Tampoco la punibilidad (merecimiento de una pena) se concibe como parte esencial del delito, pues se da en razón de la "naturaleza del comportamiento"²⁰¹, lo que le da carácter de consecuencia pero no de elemento del delito.

Las condiciones objetivas de punibilidad (exigencias establecidas ocasionalmente en la ley para poder aplicar la pena) al igual que la imputabilidad y la punibilidad se estiman no constitutivas del delito, pues se exigen sólo excepcionalmente.²⁰²

En razón de lo antes expuesto, el estudio del ilícito en cuestión, se hará principalmente a partir de los elementos señalados como esenciales al delito (sin cualquiera de los cuales no podría existir). Posteriormente, se aludirá a sus tópicos o aspectos externos, que sin constituir al delito propiamente, se encuentran íntimamente relacionados con él.

Para una mejor comprensión del tema, los conceptos mencionados se tratarán contraponiéndolos con su aspecto negativo, en cuya presencia, por lo que respecta a los elementos esenciales y a la inimputabilidad, no puede existir delito.

Artículo 407 del Código Penal. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 149.

¹⁹⁷ *Ibidem*, pp. 167 y 168.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 178.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 234.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 130.

²⁰¹ *Idem*.

²⁰² *Ibidem*, pp. 130 - 132.

"I. Oblique a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;

"II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato;

"III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado; o

"IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal "

Se considera con Jorge Reyes Tayabas que las hipótesis descritas en el artículo citado, conforman en su conjunto un solo delito, susceptible de ejecutarse en diversas formas.²⁰³

Delito cuya descripción genérica comprende como elementos esenciales:

- a) Que el sujeto activo del mismo tenga el carácter de servidor público;
- b) Que valiéndose de las facultades que con tal motivo le son conferidas;
- c) Pretenda favorecer ilegalmente a un partido político o candidato.

Elementos que según se advierte, se contienen en cada una de las fracciones o formas especiales.

El bien jurídico tutelado por éste precepto, al igual que por el del resto de los delitos electorales, como quedó señalado, consiste en primer lugar, en el adecuado desarrollo de la función electoral, especialmente, en este caso, el cabal cumplimiento del principio de imparcialidad que debe regir a la misma. Aunado a ello, protege el derecho de los partidos políticos y candidatos a competir en condiciones equitativas y las dos primeras fracciones protegen además la libertad del sufragio.

El presente estudio, como se desprende, se refiere únicamente a la fracción III del artículo citado, cuya modalidad de ejecución es la malversación.

²⁰³ REYES Tayabas, Jorge, op. cit., pp. 211 - 212.

A. Elementos esenciales.

1. Conducta.

◆ Concepto.

La denominación "conducta", de este primer elemento del delito, implica una postura específica, pues en torno a su denominación, contenido e implicaciones, existen diversas opiniones doctrinarias.

El artículo 7 del Código Penal, se refiere a dicho elemento como "acto u omisión", donde el acto constituye "un hacer efectivo, corporal y voluntario"²⁰⁴ y la omisión "un no hacer activo, corporal y voluntario, cuando se tiene el deber de hacer".²⁰⁵

Siguiendo la posición adoptada por Fernando Castellanos Tena y Mariano Jiménez Huerta, en el presente trabajo se empleará, como se advierte, el término conducta, cuyo concepto recoge las diversas formas en que el hombre se relaciona con el mundo externo y refleja el necesario sentido finalista de su proceder.²⁰⁶

Castellanos Tena, define a la conducta como el comportamiento humano voluntario, positivo o negativo, encaminado a un propósito.²⁰⁷

La especial naturaleza racional y espiritual del ser humano, hacen de éste el único capaz determinarse por sí mismo, sin estar sujeto, como en el caso de los animales, al dominio absoluto de los instintos o de los acontecimientos naturales; pues aunque también se ve afectado por ellos, en virtud de su inteligencia puede influirlos e incluso controlarlos y utilizarlos en su beneficio.

La voluntad implica esa libertad de elección con que el humano está dotado, que le permite decidir su comportamiento.

Para que la voluntad pueda ser constitutiva de delito, es indispensable su manifestación externa, ello es posible sólo a través de un hacer o no hacer, corporal, esto es, mediante un comportamiento positivo o negativo.

Dicho comportamiento se determina y encausa por el propósito o fin que lo impulsa.

Como se advierte, tanto la acción como la inacción pueden dar lugar a resultados materiales.

El resultado material es "una mutación en el mundo exterior de naturaleza física, anatómica, fisiológica, psíquica o económica, descrita por el tipo."²⁰⁸

²⁰⁴ CARRANCA y Trujillo, Raúl, et al. Código penal anotado, 16ª edición, Porrúa S. A., México D. F., 1991, p. 29.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 30.

²⁰⁶ JIMÉNEZ Huerta, Mariano. Panorama del delito (nullum crimen sine conducta), Imprenta Universitaria, México, D. F., 1950, pp. 7 y 8.

²⁰⁷ CASTELLANOS Tena, Fernando, *op. cit.*, p. 149.

²⁰⁸ PORTE PETIT Candaudap, Celestino, *op. cit.*, p. 260.

Para que un resultado material pueda atribuirse a un ser humano determinado, debe ser la conducta de éste la causante de aquél, es decir, tiene que existir, entre la conducta del sujeto y el resultado material producido una relación de causalidad, en la que la acción o abstención del infractor, sean causa y la mutación exterior que se derive, efecto.

Una modificación en lo existente, se produce por lo general con la intervención de diversas condiciones, entre las que cobra especial relevancia, para la configuración del delito, el comportamiento humano.

A fin de precisar la eficacia que tiene una conducta determinada en la producción de un resultado, han surgido numerosas teorías, en las que se observan dos tendencias principales:

- a) Generalizadora. Considera a todas las condiciones causa del resultado.²⁰⁹
- b) Individualizadora. Considera que entre todas las condiciones, debe tomarse en cuenta una de ellas, atendiendo a factores de tiempo, calidad o cantidad.²¹⁰

En la tendencia generalizadora, destaca la *Teoría de la equivalencia de las condiciones* o de la *conditio sine qua non*, que con Porte Petit y Castellanos Tena, se considera idónea para determinar la relación de causalidad entre conducta y resultado, según esta, causa es el conjunto de condiciones positivas o negativas concurrentes en la producción de un resultado.²¹¹ Condiciones que al ser equivalentes entre sí, esto es, de igual valor, cada una adquiere el carácter de causa, toda vez que si se suprime mentalmente una condición, el resultado no se produce.²¹²

Por lo que, existirá nexo causal entre una conducta concreta y el resultado, siempre que sin ella el resultado no hubiera acontecido.

Respecto al comportamiento negativo, cabe señalar que cuando éste no provoca una mutación en lo existente se está ante un delito de omisión simple, en el que basta que se actualice la omisión descrita en el tipo, para colmarlo; pero si como consecuencia de la abstención se genera un resultado material penalmente tipificado, se está ante un delito de comisión por omisión.²¹³

En los delitos de comisión por omisión, habrá nexo causal entre inacción y resultado, siempre que de llevarse a cabo la acción omitida, el resultado no se produzca.²¹⁴

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 265.

²¹⁰ CASTELLANOS Tena, Fernando, *op. cit.*, p. 157.

²¹¹ PORTE PETIT Candaudap, Celestino, *op. cit.*, p. 266.

²¹² *Idem*.

²¹³ CASTELLANOS Tena, Fernando, *op. cit.*, p. 153 - 154.

²¹⁴ PORTE PETIT Candaudap, Celestino, *op. cit.*, p. 279.

♦ Análisis.

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

"III. *Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato,...*"

La conducta se efectúa mediante una comportamiento positivo, es decir, a través de una acción, consistente en destinar ilegalmente fondos, bienes o servicios al apoyo de un partido político o candidato.

Toda vez que el precepto no especifica forma alguna para la distracción de recursos, admite cualquiera.

El delito será instantáneo si la acción que lo consuma se perfecciona en un solo momento.²¹⁵

Permanente si su consumación se prolonga en el tiempo (fracción II del artículo 7 del Código Penal), por ejemplo a través del comodato, contrato por el cual uno de los contratantes se obliga a conceder gratuitamente el uso de una cosa no fungible y el otro contrae la obligación de restituirla individualmente (artículo 2497 del Código Civil).

Y continuado, si se comete con pluralidad de acciones y unidad de propósito (fracción III del artículo 7 del Código Penal), destinando parcialmente cantidades, bienes o servicios, hasta lograr el apoyo ofrecido.

El tipo no requiere la producción de un resultado material para consumarlo, basta que se verifique la acción que lo conforma, esto es, el destino ilegal de recursos para apoyar a un partido político o candidato, independientemente de que se dé o no el apoyo; por lo que se está ante un delito de mera conducta; no obstante, puede dar lugar a resultados materiales, tales como el favorecimiento indebido de alguno de los contendientes electorales y el consecuente menoscabo patrimonial del Estado.

Es un delito de daño, su comisión lesiona los bienes jurídicos que protege, tanto la función electoral, como el derecho de los partidos políticos y candidatos a contender por el poder en condiciones equitativas.

El verbo "destinar" deriva del latín *destināre* que significa determinar una cosa para un fin.²¹⁶ En la figura en estudio, corresponde a decidir que los fondos, bienes o servicios se utilicen para apoyar a un partido político o candidato. Ello supone en quien lo hace una facultad de disposición sobre los recursos en cuestión, supeditada necesariamente al marco legal correspondiente.

²¹⁵ CASTELLANOS Tena, Fernando, op. cit., p. 138.

²¹⁶ Gran diccionario enciclopédico ilustrado, t. IV, p. 1108.

Ilegal, será entonces, la determinación que en relación con la utilización de los recursos, se realice contra lo establecido en la ley.

Como se desprende del apartado correspondiente, el financiamiento de los partidos políticos, está sujeto a un control legal riguroso.

De acuerdo con él no pueden realizarles aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia: los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, así como los Ayuntamientos (a excepción de los establecidos en la ley); ni las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o para estatales, así como tampoco los órganos de gobierno del Distrito Federal (párrafo segundo del artículo 49 del COFIPE).

Entre las formas en que les es permitido obtener ingresos a los partidos políticos, destaca la modalidad de financiamiento público, que constituye por ley su fuente principal, éste se integra con los recursos que en dinero reciben los partidos políticos de parte del Estado para sostener sus actividades ordinarias permanentes, realizar sus gastos de campaña y efectuar sus actividades específicas como entidades de interés público (párrafo séptimo del artículo 49 del COFIPE).

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, es la facultada para ministrar a los partidos políticos nacionales el financiamiento público a que tienen derecho, ello, con estricto apego al procedimiento establecido (artículo 93 párrafo primero, inciso d, del COFIPE).

Fuera de lo previsto, no existe en materia federal entidad ni servidor público autorizado para favorecer mediante apoyos materiales a partido político o candidato alguno.

◆ Ausencia de conducta.

a) Concepto.

Para que haya conducta, el comportamiento de que se trate debe proceder de un ser humano, ser producto de la voluntad de quien lo realiza, manifestarse mediante un hacer o un no hacer y dirigirse a un propósito.

Será aspecto negativo de la conducta cualquier circunstancia que impida que el comportamiento en cuestión reúna todos y cada uno de los requerimientos expresados. Es decir, cualquier circunstancia que imposibilite la integración de la conducta y consecuentemente del delito.

La voluntad, en este contexto, cobra especial relevancia, su concurrencia o ausencia permiten precisar, si determinado comportamiento constituye una conducta como elemento del delito o el aspecto negativo de ésta.

Así la fracción I del artículo 15 del Código Penal, fundamento legal de la ausencia de conducta, dispone que el delito se excluye cuando el hecho se realice sin intervención de la voluntad del agente.

Es importante señalar la diferencia que existe entre la voluntad como parte de la conducta y el elemento volitivo de la culpabilidad, en el primer caso la voluntad se refiere únicamente a la acción u omisión; en el segundo, a la intención, que comprende el conocimiento y aceptación del resultado material y/o de la infracción típica.²¹⁷

Se realizan sin intervención de la voluntad, entre otros, aquéllos comportamientos producto de una *vis mayor*, fuerza física exterior irresistible originada por la naturaleza; ²¹⁸ o bien resultado de una *vis absoluta*, fuerza física exterior irresistible proveniente de otro ser humano.²¹⁹

Según criterio contenido en el Semanario Judicial de la Federación, la fuerza física exterior irresistible, debe entenderse como cierta violencia hecha al cuerpo del agente, que da por resultado que éste ejecute, irremediamente, lo que no ha querido ejecutar.²²⁰

Tanto en la *vis mayor* como en la *vis absoluta*, el sujeto no tiene libertad de elegir, se convierte en simple instrumento material de fuerzas superiores a él, sobre las que no tiene control alguno.

Lo mismo ocurre con los movimientos reflejos, actos corporales involuntarios,²²¹ en los que la excitación de los nervios motores que los origina no está sometida a un control anímico, sino a un estímulo fisiológico.²²²

Hay quienes consideran que sueño, sonambulismo e hipnosis son formas de ausencia de conducta, otros los conciben como causas de inimputabilidad.²²³

Sueño es el "descanso regular y periódico de los órganos sensoriales y del movimiento, acompañado de relajación muscular y disminución de diversas funciones orgánicas y nerviosas, así como de la temperatura corporal."²²⁴

Hipnosis es un "estado de sueño parcial producido artificialmente por sugestión."²²⁵

En ella se genera un estado de dependencia transitoria del hipnotizado en relación con el hipnotizador.

²¹⁷ VILLALOBOS, Ignacio. Derecho penal mexicano, 5ª edición, Porrúa, S. A., México, D. F. 1990, p. 233.

²¹⁸ PORTE PETIT Candaudap, Celestino, op. cit., p. 324.

²¹⁹ Idem.

²²⁰ Citado por LÓPEZ Betancourt, Eduardo. Teoría del delito, 4ª edición, Porrúa S. A., México, D. F., 1997, p. 97.

²²¹ LÓPEZ Betancourt, Eduardo, op. cit., p. 98.

²²² JIMÉNEZ Huerta, Mariano, op. cit., p. 14.

²²³ CARRANCA y Trujillo, Raúl. Derecho penal mexicano (parte general), 13ª edición, Porrúa, S. A., México, D. F., 1980, pp. 496 - 499.

²²⁴ LÓPEZ Betancourt, Eduardo, op. cit., p. 99.

²²⁵ Diccionario de ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía, Editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1996, p. 483.

La Escuela Nancy, sostiene la posibilidad de ejecutar los actos ordenados, bastando repetir e insistir en ello por parte del hipnotizador, con lo que se aumenta el grado de sugestión en el hipnotizado.²²⁶ Generando una dependencia absoluta, al extremo de obedecer órdenes de la mayor importancia.

La Escuela de París, niega la posibilidad de llevar, por hipnotismo, a cometer un delito a quien sienta una auténtica repugnancia por él.²²⁷

La Escuela intermedia, considera que los sujetos en estado hipnótico pueden ordinariamente resistirse a ejecutar lo ordenado, pero en ocasiones excepcionales no, obrando en esta última situación por automatismo.²²⁸ Por lo que el grado de dependencia producida deberá analizarse en cada caso concreto, ya que entran en juego la habilidad de quien hipnotiza y la vulnerabilidad del hipnotizado.

Se coincide con la escuela intermedia, pues no es posible generalizar el grado de influencia que ejercerá la hipnosis en cada uno de los sujetos a ella sometido, por lo que se hace necesario tomar en cuenta las circunstancias particulares de cada evento.

Sonambulismo, "estado psíquico inconsciente, mediante el cual la persona que padece sueño anormal tiene cierta aptitud para levantarse, andar, hablar y ejecutar otras cosas, sin que al despertar recuerde algo."²²⁹

En razón de lo expuesto se estima con quienes así se han pronunciado, que se trata de formas de ausencia de conducta, pues en ninguno de los supuestos referidos el sujeto tiene posibilidad de elegir su acción o abstención, actúa llevado de impulsos inconscientes, que no le permiten decidir su comportamiento, simplemente lo realiza sin darse cuenta.

Puede suceder que el sujeto utilice alguno de dichos estados intencionalmente, con el propósito de cometer un delito; en tal caso se estaría ante una "actio liberae in causa" que daría lugar necesariamente a la comisión de un delito doloso.²³⁰

También es posible incurrir en conductas culposas, cuando sin intención, previendo la posibilidad de cometer una infracción típica, ya sea al quedarse dormido, al entrar en un estado de sonambulismo, o bien como consecuencia de la hipnosis, no se toman las precauciones correspondientes para evitarlo, siempre que esto sea factible.

b) Análisis.

Dada la implicación intelectual que conlleva la acción de destinar indebidamente recursos públicos al apoyo de un partido político o candidato, se considera que en la

²²⁶ PAVÓN Vasconcelos, Francisco. Manual de derecho penal mexicano, 12ª edición, Porrúa, S. A., México, D. F., 1995, p. 284.

²²⁷ VILLALOBOS, Ignacio, op. cit., p. 421.

²²⁸ PAVÓN Vasconcelos, Francisco, op. cit., p. 284.

²²⁹ VILLALOBOS, Ignacio, op. cit., p. 421.

²³⁰ PORTE PETIT Candaudap, Celestino, op. cit., pp. 325 - 327.

figura en estudio operan como formas de ausencia de conducta tanto la vis absoluta como la hipnosis y el sonambulismo.

En el caso de la vis absoluta, puede suceder, por ejemplo, que una persona con una fuerza física muy superior a la del servidor público facultado para disponer de recursos públicos, o bien ayudada por otras, imprima la huella dactilar de éste en un escrito que disponga la utilización ilegal de recursos para apoyar a un partido político o candidato.

También es posible que el funcionario, sometido a un trance hipnótico involuntario, sea conducido a cometer el delito en pleno trance o bien como resultado de un mandato post-hipnótico (que se recibe en el trance, para ejecutarlo una vez que ha salido de él).

Igualmente podría ocurrir, que un servidor público que padezca sonambulismo y tenga entre las aptitudes propias de su padecimiento la de hablar o firmar, sea utilizado por otra persona para favorecer ilegalmente a un partido político o candidato, mediante la disposición de recursos públicos.

En cada una de las hipótesis referidas, vis absoluta, hipnosis y sonambulismo, se requiere la necesaria intervención de un sujeto distinto al servidor público en cuestión, el cual de no reunir las cualidades típicas exigidas, será responsable de un delito diverso al que se analiza, en cuya ejecución el servidor público fungirá como medio para consumarlo; si las reúne será autor mediato del ilícito electoral en comento.

2. Tipicidad.

♦ Concepto.

Tipicidad es la adecuación de la conducta con el tipo penal.²³¹

La noción del tipo penal ha ido transformándose en el transcurso del tiempo, se concibe en forma diversa por los autores.

Beling, primero en teorizar sobre el tipo delictivo, lo concibió como la suma de aquellos elementos materiales que permiten establecer la esencia propia de un delito²³²; asignándole una naturaleza exclusivamente objetiva, así como una función descriptiva y autónoma, independiente de la antijuridicidad y la culpabilidad.²³³

Posteriormente, fue eje de la nueva postura de Beling la separación entre "tipo" y "especie delictiva"; concebida la "especie delictiva" como un todo compuesto de una pluralidad de elementos [expresos o tácitos] contenidos en la correspondiente descripción legal, elementos, unos de naturaleza objetiva y otros de naturaleza

²³¹ LÓPEZ Betancourt, Eduardo, op. cit., p. 107.

²³² JIMÉNEZ Huerta, Mariano. Derecho penal mexicano, tomo I (Introducción a las figuras típicas), 1ª edición, Porrúa, S. A., México, D. F., 1972, pp. 23 y 24.

²³³ ANTOLISEI Francisco. El estudio analítico del delito, trad. Dr. Ricardo Franco Guzmán, Ediciones "Anales de Jurisprudencia", México, D. F., 1954, p. 6.

subjetiva, todos ellos orientados hacia una "imagen unitaria", cuadro conceptual que funda la unidad de la especie delictiva, que constituye el "tipo".²³⁴

Ernesto Mayer atribuye al tipo un carácter indiciario de la antijuridicidad, estima que toda conducta típica debe considerarse presuncionalmente antijurídica; por su parte Edmundo Mezger lo concibe como "*ratio essendi*" de la antijuridicidad; señalando que quien actúa típicamente, también lo hace antijurídicamente, siempre que no exista una causa de exclusión del injusto; a diferencia suya Blasco y Fernández de Moreda, sostienen que es en la antijuridicidad donde hay que buscar la "*ratio essendi*" de la tipicidad.²³⁵

Para Jiménez Huerta, son acertadas tanto la posición de Mayer como la de Blasco y Moreda, señalando que cada una aborda el problema desde distinto punto de vista. A partir del proceso formativo de la ley en que emerge el tipo penal, la antijuridicidad es "*ratio essendi*" de la tipicidad; y una vez concluido dicho proceso considerando los tipos penales en concreto, la tipicidad es indicio de la antijuridicidad.²³⁶

Porte Petit, por su parte, manifiesta que como el tipo, al igual que las causas de licitud, existen previamente a la realización de la conducta, ésta será antijurídica o lícita, tan pronto se adecue al tipo descrito por la ley.²³⁷

Independientemente de toda discusión doctrinaria, tipo penal es la descripción legal de una conducta que el Estado considera delictiva.

Fundamenta su importancia el párrafo tercero del artículo 14 Constitucional, que refiere: "...En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una *ley exactamente aplicable al delito* de que se trata..."

El tipo penal, puede estar compuesto por elementos: objetivos, normativos y subjetivos.

- 1) Elementos objetivos, están presentes en todos los tipos, se conforman con palabras cuyo significado es susceptible de ser apreciado por los sentidos.²³⁸
- 2) Elementos normativos, están contemplados en diversos tipos, son expresiones que requieren de una valoración jurídica o cultural para ser determinadas.²³⁹ La valoración necesaria será jurídica "de acuerdo con el contenido iuris del elemento normativo"²⁴⁰ y será cultural cuando ésta se deba realizar conforme a un criterio extrajurídico.²⁴¹

²³⁴ JIMÉNEZ Huerta, Mariano, op. cit., pp. 25 - 26.

²³⁵ PORTE PETIT Candaudap, Celestino, op. cit., pp. 337 y 338.

²³⁶ JIMÉNEZ Huerta, Mariano, op. cit., p. 29.

²³⁷ PORTE PETIT Candaudap, Celestino, op. cit., p. 339.

²³⁸ CASTELLANOS Tena, Fernando, op. cit., p. 170.

²³⁹ Idem.

²⁴⁰ PAVÓN Vasconcelos, op. cit., p. 302.

²⁴¹ Idem.

- 3) Elementos subjetivos, pueden o no contenerse en el tipo, se refieren a la intención o estado anímico del sujeto activo.²⁴²

Son elementos **objetivos** de tipo:

a). *Sujeto activo*. Es quien interviene en la comisión del delito, sea como autor, coautor o cómplice.²⁴³ Se distingue en primario y secundario. Es sujeto activo primario, sólo quien ejecuta materialmente la conducta descrita en el tipo (autor material o coautor). Y secundario todo el que interviene en su realización, sin efectuar la conducta típica (instigador, cómplice, etc.).²⁴⁴

En principio puede ser sujeto activo del delito cualquier ser humano independientemente de sus condiciones particulares; no obstante, existen tipos que exigen en forma especial determinadas cualidades o condiciones en el sujeto activo, se denominan delitos propios o especiales, porque en ellos "la posibilidad de autoría está limitada a un círculo de personas."²⁴⁵

Las condiciones o cualidades requeridas para el sujeto activo, se dividen en naturales y jurídicas; las primeras implican situaciones de hecho que se originan en la vida fisiológica y las segundas presuponen una situación social creada por el Derecho.²⁴⁶

b). *Sujeto pasivo*. Es el titular del bien jurídico protegido por la ley.²⁴⁷ Al igual que el sujeto activo, es susceptible de serlo todo ser humano; sin embargo, hay también tipos que para colmarse exigen en el pasivo determinadas características, sin las cuales no se da la tipicidad, en este caso se está ante un delito personal, de no requerirse dichas características el delito será impersonal.²⁴⁸

c). *Objeto material*. Es la persona o la cosa sobre la que recae la conducta delictuosa.²⁴⁹

d). *Objeto jurídico*. Es el bien protegido por la ley penal.²⁵⁰ El concepto de bien jurídico está íntimamente relacionado con los valores individuales y sociales tutelados por el ordenamiento jurídico. El reconocimiento y jerarquía de los bienes jurídicos, depende no sólo de la estructura de la sociedad, sino de las variadas tendencias de la época.²⁵¹ "La calidad de bien jurídico de un conjunto de intereses tiene una vigencia tanto más general cuanto más próximo se encuentran a los derechos naturales del individuo y de la sociedad."²⁵²

e). *Modalidades de la conducta*. Son las referencias típicas, relativas al tiempo,

²⁴² LÓPEZ Betancourt, Eduardo, op. cit., p. 124.

²⁴³ PORTE PETIT Candaudap, Celestino, op. cit., p. 346

²⁴⁴ JIMÉNEZ Huerta, Mariano, op. cit., pp. 54 y 55.

²⁴⁵ MEZGER, Edmundo. Tratado de derecho penal, t. I, trad. José Arturo Rodríguez Muñoz, 2ª edición, Editorial Revista de derecho privado, Madrid, España, 1946, p. 368.

²⁴⁶ JIMÉNEZ Huerta, Mariano, op. cit., p. 60.

²⁴⁷ PORTE PETIT Candaudap, Celestino, op. cit., p. 349.

²⁴⁸ Idem.

²⁴⁹ CASTELLANOS Tena, Fernando, op. cit., p. 152.

²⁵⁰ LÓPEZ Betancourt, Eduardo, op. cit., p. 118.

²⁵¹ Maurach, citado por JIMÉNEZ Huerta, Mariano, op. cit., p. 84.

²⁵² Ibidem, p. 86.

espacio, medios o determinada situación, cuya satisfacción es indispensable para la integración de la figura delictiva. Si el tipo alude a alguna de ellas y ésta no concurre, no hay tipicidad.

Los tipos se clasifican:

1. Por su composición, en:

- a) Normales, cuando el tipo se conforma sólo por elementos objetivos.
- b) Anormales, cuando además de elementos objetivos contiene elementos normativos y subjetivos.²⁵³

2. Por su ordenación metodológica, en:

- a) Fundamentales o básicos, tienen plena independencia con relación a cualquier otro tipo y no contienen circunstancia alguna que agrave o atenúe la penalidad.²⁵⁴
- b) Especiales, se forman autónomamente agregando al tipo básico otros requisitos,²⁵⁵ su existencia excluye la aplicación del básico.²⁵⁶
- c) Complementados, requiere para existir del tipo básico, al que se agrega determinada circunstancia o peculiaridad, no excluye al básico, lo complementa.²⁵⁷

3. Por su autonomía, en:

- a) Autónomos, tienen vida propia, independiente de cualquier otro.
- b) Subordinados, existen en razón de otro tipo al cual se subordinan.²⁵⁸

4. Por su formulación, en:

- a) Casuísticos, en los que se señala casuísticamente (caso por caso) el medio productor del resultado típico.²⁵⁹
Se denominan alternativamente formados, cuando basta la ejecución de alguna de las hipótesis previstas para colmar el tipo.
Y acumulativamente formados cuando para colmar el tipo se precisa la concurrencia de todas las hipótesis.²⁶⁰
- b) Amplios, refieren una sola hipótesis, en la que se pueden comprender todos los modos de ejecución posible, basta la afectación del bien jurídico tutelado para colmarlo.²⁶¹

²⁵³ LÓPEZ Betancourt, Eduardo, op. cit., p. 114.

²⁵⁴ PORTE PETIT Candaudap, Celestino, op. cit., p. 355.

²⁵⁵ Idem.

²⁵⁶ CASTELLANOS Tena, Fernando, op. cit., p. 171.

²⁵⁷ Idem.

²⁵⁸ Ibidem, p. 172.

²⁵⁹ PORTE PETIT Candaudap, Celestino, op. cit., p. 358.

²⁶⁰ Idem.

²⁶¹ LÓPEZ Betancourt, Eduardo, op. cit., p. 115.

♦ Análisis.

El tipo que conforma al delito en estudio es anormal, ya que además de elementos objetivos contiene en su redacción elementos normativos y subjetivos.

Elementos objetivos:

Sujeto Activo.

Se trata de un delito propio o especial porque exige en el sujeto activo la condición particular de ser "servidor público".

Para efecto de los delitos electorales, servidor público es toda persona que:

- Desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en:
 - a. La Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal.
 - b. Organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos.
 - c. En el Congreso de la Unión.
 - d. O en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.
- O que maneje recursos económicos federales.
- Los Gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales de Justicia locales.
- Así como los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal (fracción I del artículo 401, en relación con el 212, ambos del Código Penal).

Desempeña un empleo público "el que voluntariamente se pone a disposición de una entidad pública para la prestación permanente, profesional y retribuida de su actividad."²⁶²

Cargo en sentido amplio "supone un encargo especial, una "delegatio" transmitida en principio por la ley" y tiene un cierto carácter representativo.²⁶³

Comisión, es el "encargo conferido a una persona por otra para que realice una o varias cosas o uno o varios servicios."²⁶⁴

Como se advierte el concepto de servidor público mencionado, comprende a cada una de las personas físicas de que se vale el poder público en el ejercicio de sus

²⁶² RAMÍREZ Gronda, Juan D. Diccionario jurídico, 10ª edición, Claridad S. A., Argentina, 1988, p. 138.

²⁶³ *Ibidem*, p. 138, en relación con la p. 71.

²⁶⁴ DE PINA Vara, Rafael. Diccionario de derecho, 12ª edición, Porrúa, México, D. F., 1984, p. 162.

funciones: ejecutiva, legislativa y judicial; organizadas en las diversas esferas de competencia: federal, local y municipal; independientemente del nivel jerárquico que ocupen.

Sin embargo, la figura en estudio, requiere que el sujeto activo además de ser servidor público, tenga la facultad de disponer, con motivo de su función, de fondos, bienes o servicios públicos. Lo que le implica contar con una determinada jerarquía.

Administración Pública Federal Centralizada.

La Administración Pública Federal Centralizada, se integra por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (párrafo segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)

Por Presidencia de la República se entiende usualmente al despacho del titular del Poder Ejecutivo y sus oficinas de apoyo.²⁶⁵

Al frente de ella, se encuentra el Presidente de la República, que se elige cada seis años por voto popular directo, en él se deposita la función administrativa del Estado y para su desempeño se apoya, además de sus auxiliares directos, en las diversas entidades que constituyen la Administración Pública Federal.

Las Secretarías de Estado son dependencias del Ejecutivo encargadas de los diversos ramos de la administración pública, al frente de cada una se encuentra un Secretario de Estado nombrado discrecionalmente por el Presidente de la República, ante quien asume la responsabilidad directa de su desempeño y por lo mismo tiene plena libertad para removerlo. En ellas prestan sus servicios múltiples funcionarios y empleados organizados jerárquicamente.²⁶⁶

Los Departamentos Administrativos son también dependencias del Ejecutivo que contribuyen al desarrollo de su función. De acuerdo con el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tienen igual rango que las Secretarías de Estado.

Al frente de cada Departamento Administrativo debe haber un Jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección o mesa (artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

A cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal se encuentra un Consejero que depende directamente del Presidente de la República, quien tiene la facultad de nombrarlo y removerlo libremente (párrafo segundo del artículo 4° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

²⁶⁵ MARTÍNEZ Morales, Rafael I. Derecho administrativo (Segundo curso), HARLA, S. A. de C. V., México, D. F., 1991, p. 13.

²⁶⁶ BURGOA Orihuela, Ignacio, op. cit., pp. 737, 793 y 794.

Corresponde a la Consejería aludida entre otras cosas dar apoyo técnico jurídico al Presidente y representarlo en los juicios en que intervenga (fracciones I y X del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Administración Pública Paraestatal.

“Es un modo de organización mediante la cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de derecho público no territoriales para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo.”²⁶⁷

Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas, así como los fideicomisos públicos forman parte de la administración pública paraestatal (párrafo tercero del artículo 1º y artículos 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Los organismos integrantes de la administración paraestatal son entes con personalidad jurídica derivada de una ley, decreto o acto jurídico privado, sus funcionarios principales son nombrados y removidos por el órgano de gobierno o consejo de administración de la entidad a indicación del Presidente de la República, no dependen de él jerárquica ni administrativamente.²⁶⁸

Administración Pública del Distrito Federal.

Las atribuciones legislativa, ejecutiva y judicial del Distrito Federal corresponden a los Poderes de la Unión. Al ejercicio de las mismas concurren autoridades locales: Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia (párrafos primero y segundo del artículo 122 Constitucional).

Corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal hacerse cargo del Ejecutivo y de la administración pública en la entidad (párrafo cuarto del artículo 122 Constitucional). A partir de 1997 éste se elige por voto popular directo.

La Administración Pública en el Distrito Federal es centralizada, desconcentrada y paraestatal (párrafo primero del artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

La Administración centralizada se integra por: la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; las Secretarías; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales así como las demás dependencias que determine la ley (párrafo segundo del artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

Los órganos administrativos desconcentrados están jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o bien, a la dependencia que éste determine;

²⁶⁷ Andrés Serra Rojas, citado por ORTEGA Lomelin, Roberto. El nuevo federalismo: la descentralización, 1ª edición, Porrúa, México, D. F., 1988, pp. 131 y 132.

²⁶⁸ Idem.

sus titulares son nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno (artículo 91 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal)

La Administración paraestatal del Distrito Federal, al igual que la Federal se integra por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos (artículo 97 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

Congreso de la Unión.

El Congreso de la Unión, es un órgano colegiado, se divide en una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, los miembros de ambas se integran por elección popular (artículo 50 Constitucional).

La Cámara de diputados se compone por 500 Diputados, trescientos electos por mayoría relativa y doscientos por representación proporcional (artículo 52 Constitucional).

La Cámara de Senadores se integra por 128 Senadores, dos electos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría en cada Estado y en el Distrito Federal; los treinta y dos faltantes electos por representación proporcional (párrafos primero y segundo del artículo 56 Constitucional).

Cada una de las Cámaras cuenta con una organización interna y con colaboradores que contribuyen al buen desempeño de la función legislativa. Los diputados y senadores se agrupan de acuerdo a su filiación de partido, los grupos mayoritarios ejercen una influencia superior y tienen por ello mayor capacidad de decisión.

Poder Judicial Federal.

Su ejercicio se deposita en una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal (párrafo primero del artículo 94 Constitucional).

La Suprema Corte se compone por once Ministros, nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado (párrafo segundo del artículo 94 y artículo 96, ambos de la Constitución).

La Corte tiene la facultad de nombrar y remover a su secretario y demás funcionarios y empleados. Cada cuatro años elige en Pleno entre sus miembros a su Presidente (párrafos cuarto y quinto del artículo 97 constitucional).

El Tribunal Electoral funciona con una Sala Superior y Salas Regionales. Sus Magistrados son propuestos por la Suprema Corte de Justicia y electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente (párrafos segundo y noveno del artículo 99 Constitucional)

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal. A su vez nombran y remueven a sus respectivos funcionarios y empleados (párrafos primero y cuarto del artículo 97 Constitucional).

El Consejo de la Judicatura Federal, se encarga de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal con excepción de la Suprema Corte (párrafo primero del artículo 100 Constitucional).

Se integra por siete miembros: 1. Presidente de la Suprema Corte. 2. Un Magistrado de los Tribunales Colegiados. 3. Un Magistrado de los Tribunales Unitarios. 4. Un Juez de Distrito. 5. Dos Consejeros designados por el Senado. 6. Un Consejero designado por el Presidente de la República (párrafo segundo del artículo 100 Constitucional).

El Presidente de la Suprema Corte, lo es también del Consejo. Los Magistrados de los Tribunales Colegiados y Unitarios, así como el Juez de Distrito son electos por insaculación (párrafo segundo del artículo 100 Constitucional).

Poder Judicial del Distrito Federal.

Lo conforman: el Tribunal Superior de Justicia, juzgados de primera instancia y de paz, así como el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, son propuestos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y aprobados por la Asamblea Legislativa (párrafo segundo de la fracción I, BASE CUARTA, inciso C, del artículo 122 Constitucional).

El consejo de la Judicatura del Distrito Federal se encarga de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, juzgados y demás órganos judiciales.

Tiene siete miembros: Presidente del Tribunal Superior de Justicia; un Magistrado, un Juez de primera instancia y un Juez de paz, elegidos por insaculación; un consejero designado por el Jefe de gobierno del Distrito Federal y dos nombrados por la Asamblea Legislativa (párrafo primero fracción II, BASE CUARTA, inciso C, del artículo 122 Constitucional).

Estados.

El poder público de los Estados al igual que el de la Federación se divide en: ejecutivo legislativo y judicial (párrafo primero del artículo 116 Constitucional).

El Ejecutivo se deposita en un Gobernador electo por voto popular directo cada seis años (fracción I, párrafo segundo del artículo 116 Constitucional).

El Legislativo radica en la Legislatura local, conformada por un número de diputados proporcional al de habitantes de la entidad, que no podrá ser menor de siete. Se elige por mayoría y representación proporcional (fracción segunda, párrafos primero y tercero del artículo 116 Constitucional).

El Judicial recae en el Tribunal de Justicia de cada entidad, sus Magistrados se nombran y remueven en la forma que señala la Constitución local respectiva (fracción III, párrafos tercero y quinto del artículo 116 Constitucional).

Administración Pública Estatal.

La encabeza el gobernador, como titular del Ejecutivo estatal, quien de acuerdo a las constituciones locales puede contar con una estructura administrativa que lo auxilie en el ejercicio de sus facultades. Al igual que la administración pública federal, la administración pública local se divide en centralizada y paraestatal y sus características coinciden con las de aquélla.²⁶⁹

Administración Pública Municipal.

Se encargan de ella los Ayuntamientos, integrados por un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, todos ellos de elección popular (párrafos primero y segundo de la fracción I del artículo 115 Constitucional). Cuentan con órganos de apoyo en el ejercicio de sus funciones, establecidos y regulados por la Ley Orgánica Municipal correspondiente.

Objeto Jurídico.

Dado el carácter electoral de la figura en estudio, el bien jurídico que protege en primer lugar es el adecuado desarrollo de la función electoral.

Función que por disposición Constitucional corresponde al Estado, quien la ejerce mediante el organismo público denominado Instituto Federal Electoral, cuyos principios rectores son: la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad (párrafo octavo del artículo 41 Constitucional).

También protege el derecho de los partidos políticos y candidatos a contender por el poder en condiciones equitativas.

Derecho que se consagra en el párrafo quinto del artículo 41 Constitucional, que dispone: "La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades..."

Sujeto Pasivo.

²⁶⁹ ORTEGA Lomelín, Roberto, op. cit., pp. 132 y 133.

Lo es el titular del bien jurídico protegido por la ley.

En este caso, el Estado en quien recae la función electoral, así como el organismo de que se vale para ejercerla "Instituto Federal Electoral".

También lo son los partidos políticos y candidatos no apoyados, en el supuesto de que el favorecimiento indebido llegue a materializarse.

No obstante se trata de un delito impersonal, pues el tipo no alude expresamente a las características del sujeto pasivo cuya satisfacción sea indispensable para colmarlo.

Objeto material.

La conducta ilícita recae sobre fondos, bienes o servicios.

Los fondos se constituyen por "dinero en metálico o en billetes, títulos de crédito o valores fácilmente realizables del haber de un comerciante o del Erario Público y también de los particulares."²⁷⁰

Bienes son "todos los objetos que, por útiles y apropiables, sirven para satisfacer las necesidades humanas."²⁷¹

Los servicios son un "conjunto de elementos personales y materiales que, debidamente organizados, contribuyen a satisfacer una necesidad o conveniencia general y pública."²⁷²

Al referir la figura en estudio que el destino ilegal debe realizarse sobre fondos, bienes o servicios que el servidor público tenga a su disposición en virtud de su cargo, se entienden como tales los de naturaleza pública, es decir, aquéllos de los que el Estado puede decidir con plena libertad y que por tanto forman parte de su patrimonio, mismo que se encuentra afectado a una finalidad pública, el cumplimiento de las atribuciones estatales.

El patrimonio del Estado, se constituye por la "universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines."²⁷³

Se descompone en: patrimonio de la federación; de las entidades federativas, del distrito federal; de los municipios, de las instituciones para estatales y de las empresas privadas de interés público.²⁷⁴

²⁷⁰ CABANELLAS de Torres, Guillermo. Diccionario jurídico elemental, Editorial Heliasa S. R. L., Argentina, 1988, p. 135.

²⁷¹ *Ibidem*, p. 35.

²⁷² *Ibidem*, p. 293.

²⁷³ SERRA Rojas, Andrés. Derecho administrativo (Segundo curso), 17ª edición, Porrúa, S. A., México, D. F., 1996., p. 247.

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 248.

Los bienes que lo conforman se dividen en: de dominio público y de dominio privado. Los primeros están destinados al uso común o a un servicio público y son inalienables. Los de dominio privado, son enajenables, pueden cederse a título gratuito y su situación es transitoria.²⁷⁵

En razón de su especial importancia el patrimonio estatal se encuentra sometido a una estricta regulación, mediante ella se controlan y especifican minuciosamente los conceptos de ingreso y egreso.

Los ingresos se conforman principalmente con las aportaciones, que a través de diversas figuras, realizan directa e indirectamente los gobernados.

Los egresos se distribuyen por ramos y son manejados por cada dependencia o entidad del gobierno de una manera aislada; ²⁷⁶ se encaminan en conjunto al cumplimiento de las funciones estatales y cada uno en particular a satisfacer las necesidades específicas fijadas en la Ley.

Modalidades de la conducta.

El tipo no hace referencia expresa al tiempo en que deba realizarse la conducta para colmarlo.

No obstante, tiene que ser mientras el servidor público tenga la facultad de disponer de los recursos públicos.

Los partidos políticos pueden ser objeto del destino indebido en cualquier tiempo siempre que conserven su registro correspondiente.

Los candidatos únicamente podrán serlo en tanto tengan tal carácter, esto es, desde que se publica su postulación hasta que concluye la jornada electoral.

La figura tampoco alude al lugar en que deba verificarse el destino ilegal de los recursos, ni a los medios que deban emplearse para ello; por lo que puede efectuarse en cualquier lugar y utilizando cualquier medio.

Elementos normativos:

En el tipo que se analiza requieren ser valoradas jurídicamente para su comprensión, las expresiones:

“servidor público”

El concepto de servidor público, como se desprende del estudio relativo al sujeto activo del delito, requiere ser entendido a través de su definición legal contenida en la fracción I del artículo 401, en relación con el artículo 212, ambos del Código Penal.

²⁷⁵ Ibidem, pp. 261, 335 - 338.

²⁷⁶ MARTÍNEZ Morales, Rafael I, op. cit., p. 101.

“de manera ilegal”

Para estar en posibilidad de comprender a que se refiere la expresión “de manera ilegal”, es necesario precisar en que circunstancias y bajo que condiciones la ley establece como atribución de un servidor público destinar fondos, bienes o servicios, públicos a partidos políticos o candidatos, fuera de dichos supuestos el destino será ilegal.

Por regla general, a los partidos políticos no podrán realizarles aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia: Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, así como los Ayuntamientos; ni las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, ni los órganos de gobierno del Distrito Federal (párrafo segundo, artículo 49, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Solamente pueden recibir dinero de parte del Estado, mediante el financiamiento público, que por ley constituye su fuente principal de ingresos. El Instituto Federal Electoral, a través de su Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, es el único organismo público facultado para ministrar a los partidos políticos nacionales el financiamiento público que les corresponde, siempre que se ajuste al procedimiento establecido (artículo 93, párrafo primero, inciso d, del COFIPE).

Cabe señalar al respecto que el financiamiento público debe ministrarse a todos los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, por lo que será ilegal aquél que pretenda favorecer a un solo partido.

No obstante, para determinar su monto se toma en cuenta el porcentaje de votos obtenido, en tal razón, legalmente se destina una suma superior al partido mayoritario.

“fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo”

Como quedó asentado los “fondos, bienes y servicios” a que alude el delito de referencia forman parte del patrimonio del Estado.

Para desempeñar sus funciones y administrar su patrimonio el Estado se vale de personas físicas a quienes de acuerdo con una esfera de competencias específica, permite ejercer facultades de dominio sobre sus recursos; es decir, los deja “a su disposición en virtud de su cargo”.

El alcance y vigencia de éstas facultades se encuentran determinadas por las distintas leyes y reglamentos que regulan la actividad del servidor público en cuestión y de manera general por la Ley General de Egresos vigente.

"inmuebles"

Para comprender el significado de inmueble es preciso acudir a su concepto legal, el artículo 750 del Código Civil para el Distrito Federal en asuntos del orden común y para toda la República en asuntos del orden federal, hace un listado de lo que debe entenderse por bienes inmuebles, menciona entre otros: "el suelo y las construcciones adheridas a él; todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin territorio del mismo inmueble o del objeto a él adherido; los derechos reales sobre inmuebles; las líneas telefónicas y telegráficas y las estaciones radio telegráficas fijas", etc.

"partido político"

Los partidos políticos constitucionalmente son entidades de interés público con la facultad de intervenir en la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales; tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan (artículo 41, párrafos: tercero y cuarto).

Para que una organización de ciudadanos con fines políticos tenga el carácter de partido político, es indispensable que obtenga su registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral (artículo 22, párrafo primero, del COFIPE).

"candidato"

El Código Penal considera candidatos a los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente (fracción IV del artículo 401).

Su registro en México es un derecho exclusivo de los partidos políticos, se verifica ante el Consejo General del IFE durante la etapa de preparación de la elección (artículo 175 del COFIPE).

Elementos subjetivos:

Se refieren a la intención o estado anímico del sujeto activo.

La figura en estudio exige en el sujeto activo la intención específica de realizar la conducta en apoyo de un partido político o candidato.

Por lo que, si el autor no tuviere la finalidad de favorecer a alguno de los contendientes políticos, su conducta sería atípica.

El tipo que se analiza por su formulación es básico o fundamental, ya que tiene plena independencia con relación a cualquier otro tipo.

Y aún cuando se compara con el peculado, las diferencias entre estos son substanciales, tutelan bienes jurídicos diversos y la totalidad de los elementos típicos del peculado no se contienen en los del ilícito electoral en estudio, son distintos.

Acorde con lo manifestado en el párrafo anterior, es un tipo autónomo, pues tiene vida por sí mismo, no depende de otro para existir.

Es de formulación amplia porque admite cualquier forma o medio de ejecución.

◆ Atipicidad.

a) Concepto.

Puede suceder que no exista la descripción penal de una conducta que atente contra ciertos valores jurídicos de la sociedad, en tal caso se está ante la ausencia de tipo, que da lugar a que no se constituya delito alguno y por lo mismo a que quede sin sanción penal.²⁷⁷

Ahora bien, una conducta es atípica cuando no encuadra en el tipo penal respectivo; esto es, siempre que, existiendo el tipo, le falte a la conducta cualquiera de los elementos que éste requiera.

El fundamento legal de la atipicidad, como excluyente del delito, se contiene en la fracción II del artículo 15 del Código Penal, que señala: "El delito se excluye cuando: II. Falte alguno de los elementos del tipo penal del delito de que se trate..."

Por tanto hay atipicidad:

- 1) Cuando requiriéndolo el tipo, el sujeto activo o el pasivo, no reúne las calidades exigidas.
- 2) Cuando el objeto material del delito (persona o cosa) no cubre con los requisitos típicos establecidos.
- 3) Cuando el objeto jurídico lesionado o puesto en peligro, no coincide con el tutelado por el tipo penal en cuestión.
- 4) Cuando la conducta se realiza fuera del tiempo o lugar determinados en el tipo o valiéndose de medios distintos a los previstos.
- 5) Cuando los elementos típicos normativos no se satisfacen.

²⁷⁷ PORTE PETIT Candaudep, Celestino, op. cit., p. 365.

6) Cuando el estado anímico o intención del sujeto activo, difieren de los determinados por el tipo.

b) Análisis.

En relación con el delito que se analiza se da la atipicidad:

1) Cuando el autor del ilícito no es servidor público.

Por ejemplo, si el destino indebido de recursos públicos al apoyo de un partido político o candidato, lo realiza un funcionario hipnotizado sin su consentimiento; su hipnotizador funge como autor mediato del delito de que se trate y si no es servidor público su conducta respecto de la figura en estudio será atípica.

2) Como se trata de un delito impersonal en el que el tipo no alude expresamente a las características del sujeto pasivo, no se da la atipicidad por falta de las calidades exigidas para éste; no obstante, es sujeto pasivo del delito el Estado y al verificarse el favorecimiento indebido lo son también los partidos políticos o candidatos no apoyados.

3) Si la conducta recae sobre fondos, bienes o servicios, sobre los que el Estado no tenga derecho de ejercer facultades de dominio.

Por ejemplo los de los particulares.

O bien si se realiza sobre cosas que no tengan la calidad de fondos, bienes o servicios, por ejemplo material de desecho.

4) En el caso de que la distracción de recursos públicos no tenga como fin beneficiar a alguno de los contendientes políticos, sino sostener un negocio familiar ajeno a la actividad política.

5) Por lo que se refiere al tiempo, lugar y medios de comisión, como el tipo no los especifica; la conducta puede realizarse en cualquier momento y lugar, a través de los medios que se quiera, sin que por ello se dé la atipicidad.

6) Si alguno de los elementos normativos no se satisface.

Por ejemplo:

- Que el destino de recursos públicos se haga legalmente, es decir, que lo efectúe la autoridad competente, por concepto de financiamiento público a los partidos políticos y siguiendo el procedimiento establecido para ello.
- Que la conducta se efectúe sobre fondos, bienes o servicios de los no esté facultado a disponer el servidor público, ya sea porque se encuentren fuera de su competencia o bien porque el servidor en cuestión no tenga entre sus atribuciones la disposición de recursos públicos.

- Que los recursos públicos se destinen al apoyo de una organización ciudadana que no tenga la calidad de partido político o a un individuo que no tenga carácter de candidato.

7) Cuando la intención del sujeto activo se encamina a un propósito distinto que el de apoyar a un partido político o candidato.

3. Antijuridicidad.

◆ Concepto

Múltiples opiniones se han expresado en torno a la naturaleza y alcance de la antijuridicidad, hay quienes la consideran como contradicción al derecho legislado, otros la conciben como contradicción al derecho, legislado o no; hay quienes la diferencian en penal, civil, etc. y quienes afirman que es una para todo el ordenamiento jurídico; algunos opinan que debe apreciarse subjetivamente y otros sostienen que debe hacerse en forma objetiva.²⁷⁸

Se coincide con aquéllos que sostienen que el concepto de antijuridicidad comprende la oposición objetiva tanto al derecho legislado; como al derivado de la propia naturaleza humana,²⁷⁹ independientemente de que se haga ley o no.

Es decir, se considera que la antijuridicidad implica no solo un atentado contra el derecho establecido por el Estado, sino también contra el derecho natural.

Rafael Preciado Hernández define al derecho natural como el conjunto de criterios y principios racionales –supremos, evidentes, universales- que presiden y rigen la organización verdaderamente humana de la vida social, que asigna al derecho su finalidad necesaria de acuerdo con las exigencias ontológicas del hombre, y establece las bases de selección de las reglas e instituciones técnicas adecuadas para realizar esta finalidad en un medio social histórico.²⁸⁰

Los criterios a que se refiere son: el bien en sus acepciones de ontológico, moral y común, la justicia, la equidad, la seguridad.²⁸¹

Los principios racionales a que alude son los implicados en esas nociones (bien, justicia, equidad y seguridad) o que se deducen de ellas lógicamente.²⁸²

La antijuridicidad puede ser: formal, cuando contradice a la ley y material, cuando atenta contra los intereses vitales de la organización social, que al ser protegidos por la organización jurídica constituyen una institución o un bien jurídico²⁸³.

²⁷⁸ PORTE PETIT Candaudap, Celestino, *op. cit.*, 375 - 381.

²⁷⁹ VILLALOBOS, Ignacio, *op. cit.*, pp. 258 - 260.

²⁸⁰ PRECIADO Hernández, Rafael. *Lecciones de filosofía del derecho*, 6ª edición, Editorial Jus, México, D. F., 1970, p. 243.

²⁸¹ *Idem.*

²⁸² *Idem.*

²⁸³ VILLALOBOS, Ignacio, *op. cit.*, p. 258.

Por tanto la antijuridicidad material "consiste en la lesión o puesta en peligro de los bienes jurídicos o de los intereses jurídicamente protegidos, o en el solo atentado contra el orden instituido por los preceptos legales."²⁸⁴

Es posible que una conducta que atente contra un bien jurídico no se encuentre prevista en la ley y viceversa, no obstante antijuridicidad formal y material aparecen unidas por lo general " y son, de acuerdo a su naturaleza y su denominación, una la forma y otra el contenido de una misma cosa."²⁸⁵

Se opina con Carlos Fontán Balestra que la antijuridicidad es una sola para todo el ordenamiento jurídico.²⁸⁶

Sin embargo, para efectos de la integración del delito, una conducta es antijurídica cuando además de vulnerar o poner en peligro uno o más bienes jurídicos, se encuentra penalmente tipificada y no se efectúa en circunstancias que la hagan lícita.

Se considera por último que la antijuridicidad debe apreciarse objetivamente independientemente de que quien realice la conducta la quiera y entienda; ello sin desconocer que existen ciertos elementos subjetivos que por excepción constituyen la antijuridicidad en determinadas conductas, ya que se necesita incluirlos en la valoración objetiva del "acto" que con ellos resulta contrario al orden jurídico.²⁸⁷

◆ Análisis.

En la figura en estudio la antijuridicidad se presenta en su doble aspecto: formal y material.

La antijuridicidad formal se advierte tanto en la tipificación penal de la conducta descrita en la fracción III del artículo 407 del Código Penal, como en la evidente contradicción que existe entre dicha conducta y los párrafos octavo y quinto del artículo 41 Constitucional, que establecen: el primero los principios rectores de la función electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; y el segundo el derecho de los partidos políticos a la distribución equitativa de recursos, al disponer que: "La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades...".

La antijuridicidad material se aprecia en el hecho de que con la comisión del delito que se analiza se lesionan o ponen en peligro bienes jurídicos. Que en este caso son, como quedó asentado, por una parte el adecuado desarrollo de la función electoral y por la otra el derecho de los partidos políticos y candidatos a contender por el poder en forma equitativa.

²⁸⁴ Idem.

²⁸⁵ Idem.

²⁸⁶ FONTÁN Balestra, Carlos. Tratado de derecho penal, t. II, 2ª edición, ABELEDO-PERROT S. A., Argentina, Buenos Aires, 1990, p. 74.

²⁸⁷ VILLALOBOS, Ignacio, op. cit., p. 260.

Asimismo cabe señalar, que el tipo alude en forma expresa a una antijuridicidad especial,²⁸⁸ al requerir que el destino de recursos públicos se haga “de manera ilegal”, es decir, en oposición a lo establecido en la ley.

En consecuencia una conducta será antijurídica si adecuándose a la descripción típica de referencia, no existe respecto de ella una causa de licitud.

◆ Causas de licitud.

a) Concepto.

Las causas de licitud constituyen el aspecto negativo de la antijuridicidad, se presentan cuando una conducta a pesar de ser típica se realiza en condiciones que la hacen lícita, es decir, en circunstancias en que la ley la permite.

Estas circunstancias requieren ser declaradas expresamente por la ley y se fundamentan en:

- a) Ausencia de interés. Cuando no existe el interés que se trata de proteger.
- b) Interés preponderante. Cuando ante dos intereses jurídicos incompatibles se permite el sacrificio del de menor valía como único recurso para salvar el de mayor valor.²⁸⁹

El Código Penal, en su artículo 15, alude a:

1. Fracción III, el consentimiento del titular del bien jurídico afectado, siempre que: el bien jurídico sea disponible; su titular tenga la capacidad jurídica para disponer libremente de él; y el consentimiento sea expreso o tácito, sin que medie algún vicio; o el hecho se realice en circunstancias tales que permitan fundadamente presumir, que de haberse consultado al titular éste hubiese otorgado el mismo.

Al respecto Ignacio Villalobos manifiesta que la afirmación de que lo antijurídico lesiona o pone en peligro intereses protegidos, obliga a insistir en que se trata de *intereses sociales* y no individuales, pues la inadvertencia de tal distinción hizo creer que el consentimiento de la persona directamente afectada por el delito, o la falta de interés de esa persona en mantener el bien jurídico que se le garantiza, haría desaparecer la antijuridicidad del acto.²⁹⁰

Sin embargo, advierte, que existen casos en que el interés social consiste en la protección de un interés individual, como podría ser el ejercicio de una libertad, en cuyo supuesto, si el que pudiera considerarse ofendido consiente el acto, no hay ataque a la libertad sino ejercicio de la misma, por tanto la conducta no es antijurídica ni constitutiva de delito.²⁹¹

²⁸⁸ PORTE PETIT Candaudap, Celestino, op. cit., pp. 381 a 383.

²⁸⁹ CASTELLANOS Tena, Fernando, op. cit., pp. 187 y 188.

²⁹⁰ VILLALOBOS, Ignacio, op. cit., p. 263.

²⁹¹ Idem.

2. Fracción IV, la **legítima defensa**, repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho, en protección de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y racionalidad de los medios empleados y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de la persona a quien se defiende.

Elementos:

a) Repeler una agresión real. "Repeler es rechazar, evitar, impedir, no querer algo".²⁹² Se entiende por agresión " el movimiento corporal voluntario del sujeto que amenaza lesionar o que lesiona bienes jurídicamente tutelados."²⁹³ Real, es "aquello que tiene positiva y verdadera existencia."²⁹⁴

b) Actual o inminente. Actual es lo que está sucediendo, inminente es lo cercano, inmediato, que está por ocurrir.²⁹⁵

c) Sin derecho. Implica que se actúe contradiciendo disposiciones legales o sin fundamento jurídico.

d) En protección de bienes propios o ajenos. Se entienden comprendidos todos los bienes jurídicos sin distinción, pudiendo ser titular de los mismos tanto quien repele la agresión injusta como terceras personas, sin importar la relación que guarden con aquél.

e) Que exista necesidad de la defensa y racionalidad de los medios empleados. Hay necesidad en la defensa cuando la agresión no se puede evitar de otra forma. La racionalidad de los medios conlleva una idea de proporcionalidad.²⁹⁶

Al respecto la Suprema Corte ha sostenido que: "No puede establecerse lógicamente que el que se ve constreñido a defender su vida en momentos críticos tenga la serenidad suficiente para medir el mal que inflige por reacción; ello sería limitar la interpretación del exceso en legítima defensa a una sola de sus fases; dicha figura corresponde, no sólo al caso en que al repeler una agresión se recurre a medios excesivos, sino también cuando se prolonga la acción defensiva una vez concluido el ataque; la primera hipótesis es de muy difícil determinación por cuanto que un arma cualquiera puede tener distinta eficacia vulnerante según las condiciones físicas del agente, su habilidad en el manejo de la misma, etc.; tal hipótesis queda reservada, por tanto, sólo a aquellos casos en que la desproporción entre los instrumentos de ataque y de defensa es de tal manera manifiesta que no es posible asegurar que el mal que se infiere superará en intensidad al que se resienta."²⁹⁷

f) Que no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de la persona a quien se defiende. Hay provocación dolosa cuando se hace con la intención de generar en el receptor de la misma una reacción.

²⁹² CASTELLANOS Tena, Fernando, *op. cit.*, p. 194.

²⁹³ Semanario Judicial de la Federación, tomo CXIII. Citado por Raúl Carrancá y Trujillo, et al. Código penal anotado, pp. 102 y 103.

²⁹⁴ PORTE PETIT Candaudap, Celestino, *op. cit.*, p. 439.

²⁹⁵ CASTELLANOS Tena, Fernando, *op. cit.*, p. 194.

²⁹⁶ PORTE PETIT Candaudap, Celestino, *op. cit.*, p. 410.

²⁹⁷ Semanario Judicial de la Federación, tomo LXIV. Citado por Raúl Carrancá y Trujillo, et al., *op. cit.*, p. 105.

La suficiencia de ésta debe determinarse en cada caso concreto. Nova Monreal menciona que es suficiente la que "baste para explicar humanamente el ataque, que el provocado descargue en seguida sobre su provocador."²⁹⁸

Para que la provocación dolosa suficiente pueda desintegrar la legítima defensa, es necesario que sea inmediata, es decir, que la reacción a ésta se dé en un momento muy próximo, pues de lo contrario, la defensa será legítima.

3. Fracción V, el estado de necesidad, obrar por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosamente por el agente, lesionando otro bien de menor o igual valor que el salvaguardado, siempre que el peligro no sea evitable por otros medios y el agente no tuviere el deber jurídico de afrontarlo.

Elementos:

a) Obrar por necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno. La necesidad existe cuando hay inevitabilidad.²⁹⁹ Es decir, cuando de no actuar precisamente en esa forma, el bien jurídico en cuestión indudablemente se dañaría.

Al igual que la legítima defensa, el estado de necesidad alude al rescate de toda clase de bienes jurídicos, pues no se distingue respecto a ellos. Comprenden tanto de los que es titular el agente como los de cualquier persona, ya que no se requiere la existencia de alguna relación o característica peculiar en ese sentido.

b) Peligro real, actual o inminente. "Se entiende por peligro aquella situación que, dadas las circunstancias temporo-espaciales en que se presenta, ha de considerarse con aptitud suficiente para ocasionar daño."³⁰⁰

Con relación a los términos: "real, actual o inminente", valga lo dicho al respecto para la legítima defensa.

c) No ocasionado dolosamente por el agente. Anteriormente también la imprudencia grave hacía inoperante esta causa de justificación;³⁰¹ en la actualidad solo la provocación intencional del peligro hace que desaparezca.

d) Lesionar otro bien de menor o igual valor que el salvaguardado.

Existe con relación a la naturaleza del estado de necesidad una doble vertiente. Por un lado los que con un criterio unitario consideran que se trata ya sea de una causa de licitud, de justificación o de inculpaibilidad. Y por el otro los que sostienen la tesis de la diferenciación, estimando que se trata de una causa de justificación o de inculpaibilidad, según la entidad del bien lesionado.³⁰²

²⁹⁸ Citado por PORTE PETIT Candaudap, Celestino, op. cit., p. 406.

²⁹⁹ PORTE PETIT Candaudap, Celestino, op. cit., p. 439.

³⁰⁰ REYES Echandía, Alfonso. Antijuridicidad, 4ª edición, TEMIS S. A., Colombia, Santa Fe de Bogotá, 1997, p. 76.

³⁰¹ CASTELLANOS Tena, Fernando, op. cit., p. 206.

³⁰² PORTE PETIT Candaudap, Celestino, op. cit., p. 432.

Al respecto Celestino Porte Petit, con quien se coincide, manifiesta que en realidad el estado de necesidad funciona como causa de licitud o como causa de inculpabilidad, tomando como base la valuación de los bienes jurídicos en conflicto.³⁰³

De ello se pueden originar tres hipótesis: cuando el bien sacrificado es de menor entidad que el salvado, cuando es de igual valor y cuando es de mayor valor. En la primera hipótesis, se trata de una causa de licitud con base en el principio del interés preponderante; en la segunda de una causa de inculpabilidad, pues aún cuando la conducta que lesiona un bien de igual entidad es antijurídica, no es reprochable por que no puede exigirse otra conducta; en la tercera, la conducta realizada es delictiva dado que el bien salvado es de menor valor que el sacrificado.³⁰⁴

e) Que el peligro no sea evitable por otros medios. En cierta forma este elemento redundante respecto al requerimiento de "obrar por necesidad" ya que como se dijo éste término implica la inevitabilidad del peligro.

Manzini señala que debe entenderse como evitable el peligro y por lo mismo, no justificable la conducta, no solo cuando el actor podía escoger una conducta lícita o indiferente para salvarse, sino también cuando, pudiendo escoger entre varias conductas delictivas, prefirió voluntariamente la más grave o la que causaba mayor daño o la que implicaba, a más de la violación del deber de obediencia a la ley, la transgresión de especiales deberes jurídicos inherentes a estados o relaciones particulares.³⁰⁵

f) Que el agente no tuviere el deber jurídico de afrontarlo. La obligación de hacer frente al peligro, puede derivar de una disposición legal, de una relación contractual o de circunstancias especiales que así lo requieran. Entre dichos deberes se encuentran los emanados del ejercicio de funciones públicas por ejemplo: el del militar, el policía o el bombero.³⁰⁶

4. Fracción VI, realizar una acción u omisión en cumplimiento de un deber o en ejercicio de un derecho, siempre que exista necesidad racional del medio empleado para cumplir el deber o ejercer el derecho y que este último no se realice con el solo propósito de perjudicar a otro.

Tanto el cumplimiento de un deber como el ejercicio de un derecho, exigen que uno y otro estén previstos o se deriven de la ley, comprendiéndose como tal todo el ordenamiento jurídico.

Es posible cumplir un deber mediante:

- a) Actos ejecutados en ejercicio de ciertas funciones públicas.
- b) Actos ejecutados para cubrir determinadas obligaciones legales dirigidas a los particulares.³⁰⁷

³⁰³ *Ibidem*, p. 433.

³⁰⁴ *Idem*.

³⁰⁵ Citado por REYES Echandía, Alfonso, *op. cit.*, p. 80.

³⁰⁶ *Ibidem*, 85 y 86.

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 201.

Titulares de un derecho pueden serlo particulares y funcionarios públicos, en este caso su ejercicio no depende de su calidad personal, sino del hecho de que la ley lo concede.³⁰⁸

Tanto al cumplir un deber como al ejercer un derecho se realiza una conducta lícita, aunque al hacerlo se afecten bienes jurídicos particulares, pues existe frente a ellos un bien social superior que justifica en determinadas circunstancias su sacrificio.

Además sería incongruente que el Estado por una parte impusiera una obligación o concediera un derecho y por la otra sancionara su cumplimiento o ejercicio, respectivamente.³⁰⁹

Es importante que al ejercer un derecho se haga respetando los límites establecidos y en la forma indicada, sin que sea su fin único afectar a otros, de lo contrario no podrá justificarse.

Lo mismo ocurre con el cumplimiento de un deber, en muchas ocasiones, al establecer una obligación la ley determina expresamente el procedimiento apropiado para cumplirla, fuera del cual la conducta es ilícita.

Si no existe un procedimiento legal específico, para ello, la conducta se justificará en la medida en que quien la ejecute lo haga empleando los medios más adecuados a la finalidad que se busca, procurando causar el menor daño posible, tomando en consideración las diversas circunstancias que rodean el evento.³¹⁰

Anteriormente el Código se refería también a la obediencia jerárquica y al impedimento legítimo; haciendo consistir la primera en obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico, aun cuando su mandato constituyera un delito si esta circunstancia no era notoria ni se probaba que el acusado la conociera; y el segundo en contravenir lo dispuesto en una ley penal, dejando de hacer lo que mandaba por impedimento legítimo.³¹¹

A pesar de su supresión los casos que comprenden siguen operando.

Los elementos de la obediencia jerárquica pueden ajustarse, según sea el caso, a los de la inculpabilidad por error esencial de hecho invencible o a los del cumplimiento de un deber.³¹²

El impedimento legítimo, por su parte, cuando se da como consecuencia de una obligación o de un derecho de carácter jurídico, se presenta como causa de licitud por ejercicio de un derecho o cumplimiento de un deber.³¹³

³⁰⁸ *Ibidem*, pp. 218 y 219.

³⁰⁹ *Ibidem*, pp. 201 a 203 y 218 y 219.

³¹⁰ *Idem*.

³¹¹ Carrancá y Trujillo, Raúl, et. al., Código penal comentado, p. 72.

³¹² REYES Echandia, Alfonso, *op. cit.*, pp. 205 - 217.

³¹³ VILLABOS Ignacio, *op. cit.*, pp. 365 y 366.

b) Análisis.

Se considera que en la figura en estudio únicamente opera como causa de licitud el cumplimiento de un deber en su modalidad de obediencia jerárquica.

El desempeño de la función pública implica una organización jerarquizada, "la jerarquía supone una serie o gradación dentro de un orden determinado"³¹⁴, en la que el inferior se encuentra obligado a obedecer las órdenes del superior.

Para que se de la causa de licitud referida el superior tiene que ser legítimo, es decir, su investidura debe derivar de la ley; sus disposiciones además tienen que estar en el ámbito de su competencia y ajustarse a las formalidades requeridas, si las hay.³¹⁵ El inferior por su parte, debe ignorar la ilicitud de la conducta.

Quien en esas circunstancias destinare recursos públicos de los que disponga al apoyo de un partido político o candidato actuará lícitamente, cumpliendo su deber, en calidad de medio y el emisor de la orden será autor mediato del delito, ya que cubre por su carácter de servidor público y de superior jerárquico con los requerimientos típicos exigidos.

En relación con el estado de necesidad cabe decir, que en virtud de que para colmar el tipo en cuestión el destino indebido de recursos debe encaminarse a favorecer a un partido político o candidato, no es concebible que éste pudiera darse, pues en caso de presentarse una situación de peligro inminente no sería el apoyo a un partido político o candidato, el medio más idóneo para afrontarlo.

En cuanto al ejercicio de un derecho, es de hacer notar que si se destinaren recursos públicos con apego a la ley, no se daría la adecuación al tipo, ya que éste señala que el destino ha de hacerse "de manera ilegal".

4. Culpabilidad (elemento subjetivo).

◆ Concepto.

Existen distintas corrientes de opinión en torno a lo que debe entenderse por culpabilidad.

Entre ellas destacan las concepciones psicológica y normativa.

Para la primera la culpabilidad es un "nexo síquico entre el agente y el echo exterior."³¹⁶ La segunda "contempla la esencia de la culpabilidad en una relación de contradicción entre la voluntad del sujeto y una norma."³¹⁷

³¹⁴ *Ibidem*, p. 367.

³¹⁵ *idem*.

³¹⁶ ANTOLISEI, Francesco. *Manual de derecho penal (parte general)*, trad. Jorge Guerrero y Marino Ayerra Redin, 8ª edición, Temis, S. A., Bogotá Colombia, 1988, p. 225.

³¹⁷ *Ibidem*, p. 226.

Coincidiendo con quienes se afilian a la concepción psicológica, se considera que la culpabilidad como elemento del delito debe entenderse en relación con los demás elementos, presuponiendo la realización de una conducta típica y antijurídica, respecto de la cual, para afirmar que existe culpabilidad, es preciso determinar la actitud psicológica de quien la ejecuta.

Para Ignacio Villalobos la culpabilidad genéricamente consiste en el desprecio del sujeto por el orden jurídico y por los mandatos y prohibiciones que tienden a constituirlo y conservarlo.³¹⁸

Castellanos Tena, por su parte, la concibe como el nexo intelectual y emocional que liga al sujeto con su acto.³¹⁹

a) Presupuesto.

Imputabilidad.

Para que pueda hablarse de nexo intelectual y emocional entre un sujeto determinado y sus actos u omisiones, es preciso que el sujeto se encuentre en la aptitud de entenderlos y posea la facultad de decidirlos. Es decir, para que pueda existir culpabilidad, es indispensable que se de como presupuesto de ella la imputabilidad.

La afirmación anterior, como se advierte, implica la adopción de una postura respecto del lugar que ocupa la imputabilidad dentro de la teoría del delito, hay quienes la conciben como elemento del delito, otros como su presupuesto y algunos más como elemento de la culpabilidad; en el presente estudio se considera, con Castellanos Tena y Villalobos entre otros, que constituye un presupuesto de la culpabilidad.³²⁰

Castellanos Tena define a la imputabilidad como la capacidad de entender y de querer en el campo del derecho penal.³²¹

El Código Penal no la define expresamente, no obstante de la interpretación a contrario sensu del artículo 15 fracción VII, es posible deducir que dicho ordenamiento la concibe como la capacidad que tiene el agente de comprender, al momento de realizar el hecho típico, el carácter ilícito de éste y de conducirse de acuerdo con esa comprensión.

Dicha capacidad depende en esencia de características psicofísicas relacionadas con la madurez mental y con la normalidad fisiológica y psicológica del individuo.³²²

³¹⁸ VILLALOBOS, Ignacio, op., cit., pp. 281 y 282.

³¹⁹ CASTELLANOS Tena, Fernando, op. cit., p. 234.

³²⁰ CASTELLANOS Tena, Fernando, op. cit., p. 217 y ss. VILLALOBOS, Ignacio, op. cit., p. 286.

³²¹ *Ibidem*, p. 218.

³²² REYES Echandía, Alfonso. Imputabilidad, 4ª edición, Temis, Colombia, Bogotá, 1989, p. 25.

Para Maggiore capacidad de comprender es la facultad de aprehender las cosas en sus relaciones necesarias y universales, y por lo mismo, de medir y prever las consecuencias de la conducta propia.³²³

Se comprende el carácter ilícito de una conducta, cuando se toma conciencia de que con su realización se lesionan o ponen en peligro bienes jurídicamente protegidos, que se está en obligación de respetar.³²⁴

La capacidad de conducirse de acuerdo con esa comprensión, significa que comprendida la ilicitud de la conducta futura, el sujeto esté en condiciones de decidir libremente si la lleva a cabo o no.³²⁵

En consecuencia, un sujeto es imputable cuando reúne determinadas características psicofísicas que permiten asignarle cierta madurez y un mínimo de salud mental, es decir, cuando se le considera en aptitud para querer y entender sus actos.

Inimputabilidad.

Cuando en el sujeto no concurren la madurez y la salud mental requeridas para considerarlo imputable, se le considera inimputable. En tal caso no está obligado a responder por sus actos, ni a sufrir sus consecuencias, tampoco se configura delito alguno, pues como quedó asentado la inimputabilidad es presupuesto indispensable de la culpabilidad y ésta a su vez elemento esencial del delito.

No obstante, si un inimputable realiza una conducta típica y antijurídica, con motivo del peligro social que representa, tiene que sujetarse a la vigilancia y tratamientos requeridos, como medida de seguridad.

Es fundamento legal de la inimputabilidad, la fracción VII del artículo 15 del Código Penal, que establece que el delito se excluye cuando al momento de realizar el hecho típico, el agente no tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito de aquél o de conducirse de acuerdo con esa comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado, a no ser que el agente hubiera provocado su trastorno mental dolosa o culposamente, en cuyo caso responderá por el resultado típico siempre y cuando lo haya previsto o le fuere previsible.

De acuerdo con la disposición anterior son causas de inimputabilidad:

a) El trastorno mental, perturbación de las facultades psíquicas, transitoria o permanente, siempre que impida comprender el carácter ilícito de la conducta o conducirse de acuerdo con esa comprensión.³²⁶

Ejemplos de trastornos mentales, son:

³²³ Citado por LÓPEZ Betancourt, Eduardo, op. cit., p. 177.

³²⁴ REYES Echandía, Alfonso, op. cit., p. 25.

³²⁵ *Ibidem*, p. 26.

³²⁶ CATELLANOS Tena, Fernando, op. cit., pp. 226 y 227.

i. La esquizofrenia, caracterizada por la disociación manifiesta entre el mundo psíquico del enfermo y el medio ambiente, su peligrosidad se acentúa en razón de que suelen alternarse períodos de incoherencia grave con fases de comportamiento casi normal.

ii. La paranoia, caracterizada por la presencia de delirios sistematizados, fuera de su delirio el paranoico actúa y se comporta normalmente.

iii. La psicosis tóxica, ocasionada por la ingestión sistemática de sustancias tóxicas (alcohol, estupefacientes, etc.), que producen importantes alteraciones de la personalidad en sus planos intelectual y volitivo.

iv. Las psicopatías, en las que es frecuente una desproporción entre estímulo y respuesta y en general la inadaptabilidad social, en los psicópatas una idea fija se impone en la consciencia y los impele con fuerza irresistible a cometer ilícitos en la mayoría de los casos.³²⁷

v. El miedo grave, perturbación angustiosa en el ánimo del sujeto que anulando sus facultades de juicio y decisión lo lleva a procurar un cambio en el mundo externo.

b) El desarrollo intelectual retardado, sugiere una debilitada facultad de comprensión y decisión, que impide al sujeto llegar a un estado mental normal acorde a su edad.³²⁸

Ejemplo de ello es la oligofrenia, retardo o detención del desarrollo mental, puede ser ocasionada por procesos patológicos que afectan el cerebro antes del nacimiento, durante el parto o en época posterior por traumatismo o por defectos evolutivos congénitos de la inteligencia. Según el grado de deficiencia, puede manifestarse como idiotez, imbecilidad o debilidad mental.³²⁹

Aunque no se mencionen expresamente, son causas de inimputabilidad, todas aquellas en las que falte en el sujeto que realiza la conducta la aptitud necesaria para entender la ilicitud de su comportamiento o para que entendiéndolo pueda decidir responsablemente si lo ejecuta o no.

Los menores de edad son inimputables, pues se estima que en virtud de su edad no cuentan con la madurez mental requerida para comprender plenamente el carácter ilícito de sus actos y que en tal razón no les es posible conducirse de acuerdo con esa comprensión. Estos, por su especial condición al realizar una conducta típica y antijurídica, se ven sometidos a un régimen diverso del que se emplea con los inimputables mayores.

La adopción de medidas de orientación, protección y tratamiento, necesarias para la adaptación social de los menores de 18 años y mayores de 11, está a cargo de un Consejo de Menores dependiente de la Secretaría de Gobernación. Los menores de 11 años son sujetos de asistencia social por parte de instituciones de los sectores público, social y privado (párrafo primero del artículo 4 y párrafos primero y tercero del artículo 6, ambos de la Ley para el tratamiento de menores infractores, para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal).

³²⁷ REYES Echandía, Alfonso, op. cit., pp. 49 - 56.

³²⁸ Ibidem, pp. 47.

³²⁹ Ibidem, pp. 47 y 48.

En el caso de los inimputables mayores, el juez penal que conozca del asunto dispondrá la medida de tratamiento aplicable, previo procedimiento correspondiente (párrafo primero del artículo 67 del Código Penal).

Si el sujeto provoca su trastorno mental a propósito o por imprudencia, habiendo previsto el resultado típico o sin haberlo hecho éste fuere previsible y en ese estado anormal realiza una conducta típica y antijurídica, será responsable penalmente por el resultado que produzca, dolosa o culposamente según corresponda.

Las conductas así verificadas constituyen *acciones liberae in causa*, respecto de las cuales Giuseppe Maggiore puntualiza como etapas:

1. Una voluntad inicial, que se supone libre y consciente.
2. Un estado de incapacidad de entender o de querer, en que el agente se haya puesto voluntariamente.
3. Un resultado.
4. Un nexo de causalidad, aunque mediato o indirecto, entre la acción y el resultado.³³⁰

Análisis.

Es imputable para efectos del delito en estudio, todo servidor público que al momento de realizar la conducta típica cuente con la madurez y la salud mental necesarias para entender el carácter ilícito de la misma y esté en condiciones de actuar de acuerdo con esa comprensión.

En consecuencia será inimputable aquél que al efectuar la conducta carezca del mínimo de madurez y salud mental requeridas.

Dada la cualidad especial que el tipo exige en el sujeto activo del delito, de ser servidor público, no hay posibilidad de que un menor de 18 años pudiera ejecutar la conducta típica.

Por otra parte, resulta difícil pensar que una persona con desarrollo intelectual retardado llegara a ser servidor público con facultad de decisión sobre recursos públicos; sin embargo, no siendo en extremo evidente la debilidad mental, es posible que suceda, sobre todo en razón de los múltiples nombramientos por compadrazgo que se dan, en tal caso, si la capacidad de comprensión y decisión del autor sólo se encuentra parcialmente afectada se estará en la hipótesis de una imputabilidad disminuida o bien si dicha capacidad es nula será causa de inimputabilidad; en ambas, en virtud del propósito a que se encamina la conducta (favorecimiento de un partido político o candidato), se requiere la intervención de un autor mediato que la sugiera u ordene y dependiendo de que éste sea o no servidor público que configurará o no el delito de referencia.

³³⁰ Citado por REYNOSO Dávila, Roberto. Teoría general del delito, 2ª edición, Porrúa S. A., México, D. F., 1997, p. 192

También puede presentarse como causa de inimputabilidad el trastorno mental, sobre todo en aquéllos casos en los que no es notorio, por ejemplo en la paranoia en la que fuera de su delirio específico, el sujeto se comporta normalmente.

b) Formas.

De acuerdo con el artículo 8 del Código Penal, las acciones u omisiones delictivas solamente pueden realizarse dolosa o culposamente.

Dolo y culpa son por tanto las únicas formas en que se manifiesta la culpabilidad.

El artículo 9 del Código referido señala que 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.

Y culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales.

Dolo.

De la descripción legal mencionada, se infiere que el dolo implica la realización, querida o aceptada, de una conducta típica, conociendo los elementos del tipo penal o previniendo como posible la producción de un resultado típico.

Se considera que además de los elementos del tipo es importante que el sujeto conozca la antijuridicidad de su acto u omisión,³³¹ de lo contrario difícilmente se podrá sostener que actuó con dolo, puede por ejemplo estar convencido erróneamente de que su conducta es lícita por encuadrar en una causa de licitud.

Como se advierte el dolo supone en el agente una situación de consciencia y voluntad, respecto a los elementos del tipo y a la ilicitud de su comportamiento o del posible resultado.

La consciencia en ese sentido, significa que para que exista dolo, el sujeto deberá darse cuenta, tanto de los distintos elementos que conforman la descripción legal de la conducta que ejecuta, como de que lo hace ilícitamente, sin alguna causa de licitud.

O bien, deberá haber previsto la probable producción del resultado típico como consecuencia de su comportamiento; es decir, tendrá que establecer en su mente una relación de causalidad entre su conducta y el resultado, con la comprensión de que éste último se producirá por aquélla y, por lo tanto, por el mismo sujeto.³³²

³³¹ VILLALOBOS, Ignacio, op. cit., p. 296.

³³² ídem.

La voluntad, por otra parte, implica que el agente quiera o acepte la realización de la conducta, a pesar de saber que es ilícita o que puede dar lugar a un resultado dañoso.

El dolo puede ser:

- a) Directo, cuando el sujeto se propone directa e inmediatamente realizar la conducta ilícita o producir el resultado típico.
- b) Indirecto, cuando el agente persigue un fin con su conducta y sabe que al llevarla a cabo se producirán otros resultados típicos, que no son objeto de su voluntad, pero a pesar de ello la ejecuta, admitiendo que se produzcan con tal de lograr su propósito.
- c) Indeterminado, cuando el sujeto no quiere causar un daño específico, pero admite la producción de cualquiera para sus fines.
- d) Eventual, cuando el agente se propone un resultado y prevé la posibilidad de que se produzcan otros, no obstante realiza su conducta, aceptando la producción de los resultados probables.³³³

Culpa.

Del párrafo segundo del artículo 9 del Código Penal, se desprende que hay culpa cuando al realizar una conducta se produce un resultado típico que no se previó siendo previsible o que se previó confiando en que no se produciría; ello en virtud de la violación de un deber de cuidado, que se debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales.

Viola un deber de cuidado quien al efectuar una conducta desatiende las precauciones que, en razón de la especial situación, le exige la experiencia.

Para que la culpa se integre el sujeto debe según sus circunstancias y condiciones personales, tener la obligación y la posibilidad de adoptar dichas precauciones.

Esta obligación puede derivarse de la vida ordinaria y ser común a todos; o bien del desempeño de determinada actividad y ser específica de cierto ramo.

En la culpa se presentan dos hipótesis o especies:

- a) Culpa inconsciente o sin representación³³⁴, cuando el resultado no se previó siendo previsible.
- b) Culpa consciente o con representación³³⁵, cuando se previó confiando en que no se produciría.

³³³ Ibidem, pp. 302 y 303.

³³⁴ CARRANCA y Trujillo, Raúl, et al. Código penal anotado, p. 51.

³³⁵ Idem.

El párrafo cuarto del artículo 60 del Código Penal establece que el juez para calificar la gravedad de la culpa, deberá tomar en consideración:

- I. La mayor o menor facilidad de prever y evitar el daño que resultó;
- II. El deber de cuidado del inculpado que le es exigible por las circunstancias y condiciones que el oficio o actividad que desempeñe le impongan;
- III. Si el inculpado ha delinquido anteriormente en circunstancias semejantes;
- IV. Si tuvo tiempo para obrar con la reflexión y cuidado necesarios; y
- V. El estado del equipo, vías y demás condiciones de funcionamiento mecánico, tratándose de infracciones cometidas en los servicios de empresas transportadoras, y en general por conductores de vehículos.

Al respecto Carrancá y Trujillo señala que la culpa es: grave cuando el resultado ha podido ser previsto por el común de los hombres, por ser normalmente previsible; leve cuando la capacidad de prever el resultado sólo es posible en hombres diligentes; y levisima cuando sólo lo es en los extraordinariamente diligentes.³³⁶

♦ Análisis.

En razón de que la figura en estudio exige para su configuración que la conducta se realice de manera ilegal y con el propósito de apoyar a un partido político o candidato, únicamente admite como forma de comisión el dolo directo.

Tanto el dolo indirecto, indeterminado y eventual, como la culpa consciente e inconsciente, son inadmisibles; pues como se advierte de la descripción típica, ésta requiere un querer encaminado directamente a la ejecución del acto ilícito como tal.

Cabe mencionar sin embargo, como se dijo al efectuar el análisis del elemento del delito "conducta", que si bien el tipo no requiere la producción de un resultado material para consumarlo, es muy probable que se dé.

Por una parte, el favorecimiento indebido de algún contendiente electoral, al que directa e inmediatamente se encamina la acción y respecto del cual se da un dolo directo. Por la otra, el menoscabo patrimonial del Estado, que se genera como consecuencia necesaria del favorecimiento indebido, en relación con el que se da un dolo indirecto.

En cuanto a la culpa, es de hacer notar, que dada la importancia de la contienda electoral, del equilibrio entre los contendientes y de la necesaria credibilidad, sería ilógico pensar que válidamente se pudiera favorecer sólo a uno de los candidatos o partidos políticos, con recursos que en virtud de su naturaleza deben dirigirse al cumplimiento de los fines del Estado, de los que se excluye la violación del principio de imparcialidad electoral que el mismo estableció.

³³⁶ *Ibidem*, 210.

Aunado a lo anterior, se insiste en que de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 60 del Código Penal, los delitos electorales solo son objeto de sanción por su comisión dolosa, ya que el precepto señalado al enunciar los artículos en que se describen los delitos susceptibles de ser sancionados como culposos, omite mencionar a los electorales, descritos del artículo 403 al 412 del citado ordenamiento.

♦ Inculpabilidad.

a) Concepto.

La inculpabilidad como su nombre lo indica constituye el aspecto negativo de la culpabilidad.

Su consideración supone la existencia de una conducta típica y antijurídica realizada por un sujeto imputable.³³⁷

La concepción psicológica de la culpabilidad, concibe como causas específicas de inculpabilidad: el error, la ignorancia y la coacción psicológica.³³⁸

Por su parte la concepción normativa la funda en la no exigibilidad de otra conducta.³³⁹

Se opina, con Ignacio Villalobos y Castellanos Tena que la inculpabilidad se presenta únicamente en relación con alguno de los componentes fundamentales de la culpabilidad, intelectual o volitivo.³⁴⁰

Por tanto se consideran principales causas de inculpabilidad:

- a) El error y la ignorancia invencibles, que vulneran el componente intelectual.
- b) La coacción sobre la voluntad, que afecta el elemento volitivo.

El error es "un estado de la mente en virtud del cual un objeto del mundo exterior no es conocido como verdaderamente es, sino de una manera inexacta o falsa."³⁴¹

La ignorancia es "falta absoluta de conocimiento respecto de un objeto."³⁴²

La coacción sobre la voluntad excluye la culpabilidad, cuando subsistiendo en el sujeto las facultades de juicio y decisión, decide comportarse ilícitamente para librarse de una amenaza seria, siempre que exista proporción entre la conducta y el peligro evitado.³⁴³

El Código Penal en su artículo 15 establece que el delito se excluye cuando:

³³⁷ VILLALOBOS, Ignacio, op., cit., p. 422.

³³⁸ REYNOSO Dávila, Roberto, op. cit., p. 251

³³⁹ Idem.

³⁴⁰ VILLALOBOS, Ignacio, op., cit., p. 422. CASTELLANOS Tena, Fernando, op. cit., p. 258.

³⁴¹ ANTOLISEI, Francesco, op. cit., p. 287.

³⁴² Idem.

³⁴³ VILLALOBOS, Ignacio, op., cit., p. 423.

VIII. Se realice la acción o la omisión bajo un error invencible:

- a) Sobre alguno de los elementos esenciales que integran el tipo penal; o
- b) Respecto de la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconozca la existencia de la ley o el alcance de la misma, o porque crea que está justificada su conducta.

El error es invencible cuando no se puede evitar, ello sucede porque el mismo es independiente de la voluntad de quien se encuentra en él. De ser evitable no constituye inculpabilidad, pero da lugar a una disminución en la sanción (artículo 66 del Código Penal).

El tipo penal como se dijo, se integra por:

- Elementos objetivos, susceptibles de apreciarse por los sentidos: sujetos activo y pasivo, objetos material y jurídico, así como modalidades de la conducta.
- Elementos normativos, expresiones que requieren de una valoración jurídica o cultural.
- Elementos subjetivos, relativos a la intención del sujeto.

Son esenciales aquellos indispensables para la existencia del delito.³⁴⁴ Los demás tienen carácter secundario.

El error sobre la ilicitud de la conducta surge cuando por alguna razón el agente la considera lícita, sin serlo.

Ello puede ser porque:

- 1) Ignore que exista una ley que la prohíba u ordene otra diversa.
- 2) Teniendo noción de que la hay no conozca su trascendencia.
- 3) Estime que está en la hipótesis de alguna causa de licitud.

Anteriormente el artículo 59 bis del Código Penal refería que cuando el hecho se realizara por error o ignorancia invencible sobre la existencia de la Ley Penal o del alcance de ésta, en virtud del extremo atraso cultural y el aislamiento social del sujeto, se le podría imponer hasta la cuarta parte de la pena correspondiente al delito de que se tratara o tratamiento en libertad, según la naturaleza del caso. Con lo que asignaba a los aludidos supuestos el carácter de atenuantes, sin desaparecer la naturaleza delictiva de la conducta.³⁴⁵

Por reforma publicada en el Diario Oficial el 10 de enero de 1994 la disposición citada se derogó, las situaciones de ignorancia y error sobre la ley se trasladaron al inciso b de la fracción VIII del artículo 15 del Código penal,

³⁴⁴ ANTOLISEI, Francesco, op. cit., p. 291.

³⁴⁵ CASTELLANOS Tena, Fernando, op. cit., p. 259.

comprendiéndose entre las causas de exclusión del delito, específicamente entre las de inculpabilidad.

El sujeto puede considerar equivocadamente que actúa bajo una causa de licitud, tal es el caso de las eximentes putativas, "situaciones en las cuales el agente, por un error esencial de hecho insuperable cree, fundadamente, estar amparado por una causa de justificación o bien que su conducta no es típica".³⁴⁶

Es posible que dichas eximentes se presenten respecto de cada una de las causas de justificación: consentimiento del titular del bien jurídico, legítima defensa, estado de necesidad, cumplimiento de un deber y ejercicio de un derecho.

IX. Atentas las circunstancias que concurren en la realización de una conducta ilícita, no sea racionalmente exigible al agente una conducta diversa a la que realizó, en virtud de no haberse podido determinar a actuar conforme a derecho.

La no exigibilidad de otra conducta se presenta cuando dadas las circunstancias del sujeto, el Estado no puede exigirle un comportamiento distinto del que realizó.³⁴⁷ Aún cuando el agente si pueda actuar en forma diversa; no se le exige en consideración a su situación específica.

Cuando existe violencia moral no es posible exigir a los seres humanos la heroicidad de acatar la ley aún a costa de su vida o de la de los que ama.

Por lo que para diversos autores y con ellos se coincide, la coacción sobre la voluntad constituye una hipótesis de no exigibilidad de otra conducta.

Sin que con ello se acepte que todos los supuestos de no exigibilidad de otra conducta configuren inculpabilidad, ni viceversa, pues en la mayoría de los casos constituyen excusas absolutorias, eliminatorias de la punibilidad, dejando subsistente el carácter delictivo de la conducta, pero sin sanción.

Un ejemplo de ello lo constituye el encubrimiento relativo al ocultamiento del infractor y a la negativa del auxilio requerido por las autoridades para la investigación de los delitos o la persecución de los delincuentes, realizado por: los ascendientes y descendientes consanguíneos o afines, el cónyuge, la concubina, el concubinario y parientes colaterales por consanguinidad hasta el cuarto grado y por afinidad hasta el segundo, así como por los ligados con el delincuente por amor, respeto, gratitud o estrecha amistad derivados de motivos nobles. En cuyo caso, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 400 del Código Penal, "no se aplicará la pena prevista".

Afirma Castellanos Tena al respecto, que no se ha logrado determinar con precisión la naturaleza jurídica de la no exigibilidad de otra conducta, por no

³⁴⁶ Ibidem, p. 260.

³⁴⁷ REYNOSO Dávila, Roberto, op. cit., p. 255.

haberse podido señalar cuál de los elementos de la culpabilidad queda anulado en su presencia.³⁴⁸

b) Análisis.

En el delito en estudio es posible que se den como causas de inculpabilidad tanto el error e ignorancia invencibles, como la coacción sobre la voluntad.

Como quedó asentado, para que el error invencible excluya el delito debe recaer:

1. Sobre alguno de los elementos esenciales del tipo penal.

Dada la calidad exigida en el sujeto activo, no es lógico suponer que pudiera invenciblemente, desconocer o apreciar en forma inexacta, alguno de los elementos típicos indispensables para la existencia del delito, tales como: su carácter de servidor público, la naturaleza pública de los recursos a su disposición y su consecuente asignación legal específica, la condición de candidato o partido político del pretendido destinatario o bien su propósito de favorecer a uno u otro.

Por lo que se opina que éste error no es admisible respecto a la figura en estudio como causa de inculpabilidad.

2. Sobre la ilicitud de la conducta.

Es difícil considerar que una persona de extremo atraso cultural y aislamiento social pudiera ser servidor público; sin embargo existe una remota posibilidad de que por cuestiones políticas llegara a suceder, en tal caso, en tanto el sujeto no supere su situación y en tal virtud, por causas ajenas a su voluntad, desconozca que existe una ley al respecto o su alcance y en esas condiciones realizare la conducta típica, no será culpable de ella.

Será en su inductor o manipulador en quien recaiga la responsabilidad, si éste es servidor público se colmará el tipo de referencia, de lo contrario uno distinto.

En cuanto a las eximentes putativas, toda vez que en la figura en estudio únicamente opera como causa de licitud el cumplimiento de un deber en su modalidad de obediencia jerárquica, sólo respecto a éste es posible que se dé el error invencible.

Puede suceder que inmediatamente destituido, sin conocimiento del inferior, el superior jerárquico legítimo y competente ordene a su antes subordinado, destinar recursos públicos a un partido político o candidato, en tal caso el agente por un error insuperable consideraría fundamentamente estar cumpliendo con su deber, por lo que se daría a su favor una causa de inculpabilidad.

³⁴⁸ CASTELLANOS Tena, Fernando, *op. cit.*, p. 258 y 271.

Según se dijo la coacción sobre la voluntad constituye una hipótesis de no exigibilidad de otra conducta.

Es posible que un servidor público, para librarse de una amenaza sobre su persona o familia, proveniente de quien sabe tiene poder para cumplirla, opte conscientemente por destinar en forma ilegal recursos públicos a un partido político o candidato.

En tal situación el elemento volitivo de la culpabilidad se ve seriamente vulnerado y por lo mismo el agente no es culpable.

B. Tópicos.

1. Punibilidad.

◆ Concepto.

La punibilidad consiste en el merecimiento de una pena con motivo de la realización de determinada conducta.³⁴⁹

Castellanos Tena define a la pena como castigo legalmente impuesto por el Estado al delincuente, para conservar el orden jurídico.³⁵⁰

La pena entonces se da con relación a la comisión de delitos, es decir, en razón de la ejecución de conductas típicas, antijurídicas y culpables.

Con Castellanos Tena e Ignacio Villalobos entre otros, se considera que la punibilidad no constituye un elemento esencial del delito, sino su consecuencia necesaria; ya que se genera en virtud de la naturaleza delictiva de la conducta, esto es, una vez que el delito se integró y su ausencia no altera la estructura de éste, solamente lo deja sin castigo.

Excusas absolutorias.

Constituyen el aspecto negativo de la punibilidad.

Ignacio Villalobos se refiere a las excusas absolutorias como caracteres o circunstancias de diversos hechos, por los cuales, no obstante que existe y está plenamente integrado el delito, la ley no impone sanción.³⁵¹

La ley excluye de sanción principalmente:

³⁴⁹ *Ibidem*, p. 275.

³⁵⁰ *Ibidem*, p. 318.

³⁵¹ VILLALOBOS, Ignacio, *op. cit.*, p. 426.

- a) Por mínima temibilidad revelada, cuando las circunstancias en que se realiza la conducta, hacen presumir en el agente un deseo de enmienda o una escasa peligrosidad (ejemplo: robo simple, cuyo monto no exceda de 10 veces el salario, siempre que se dé una restitución espontánea de lo robado, artículo 375; aborto culposo, artículo 333, ambos del Código Penal)
- b) Por no exigibilidad de otra conducta, cuando por la forma en que se dan las cosas con base en consideraciones “no propiamente jurídicas”³⁵² no se puede humanamente exigir al sujeto una conducta diversa de la que realizó (ejemplo: aborto del producto de la violación, artículo 333; encubrimiento y evasión de presos en el caso de parientes y allegados, artículos 400 y 151; falsedad en declaración, tratándose del acusado artículo 247 fracción IV, todos del Código Penal).
- c) Cuando con motivo del delito el sujeto activo sufre consecuencias graves en su persona o por su senilidad o su precario estado de salud, se hace notoriamente innecesaria o irracional la pena privativa o restrictiva de libertad (artículo 55 del Código Penal).³⁵³

Análisis.

Como quedó establecido la pena se merece en razón de la naturaleza de la conducta que se realiza.

Para que quien con su comportamiento colma la figura en estudio sea punible, es decir, merezca la pena señalada al respecto, es preciso que el delito se encuentre plenamente integrado.

De ser así, la única excusa absolutoria posible es la derivada de consecuencias graves sufridas con motivo del delito, senilidad o precario estado de salud, que se refiere únicamente a la pena privativa o restrictiva de libertad.

Al servidor público que cometa el delito en cuestión y no se encuentre en la hipótesis señalada, se le impondrán: de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años; además se le podrá inhabilitar de uno a cinco años y en su caso destituir del cargo (párrafo primero del artículo 407 y artículo 402, ambos del Código Penal).

Independientemente de las penas que le puedan corresponder por peculado (fracción III del artículo 407 del Código Penal).

Para aplicar dichas sanciones el Juez deberá tomar en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente (párrafo primero del artículo 51 del Código Penal); así como con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente:

³⁵² Ibidem, p. 431.

³⁵³ CASTELLANOS Tena, Fernando, op. cit., pp. 279 - 281.

- I. La magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro a que hubiere sido expuesto;
- II. La naturaleza de la acción y de los medios empleados para ejecutarla;
- III. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho realizado;
- IV. La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito, así como su calidad;
- V. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir;
- VI. El comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido; y
- VII. Las demás condiciones especiales y personales en que se encontraba el agente en el momento de la comisión del delito, siempre y cuando sean relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma (artículo 52 del Código Penal).

♦ Condiciones objetivas de punibilidad.

Se definen como “exigencias ocasionales establecidas por el legislador para que la pena tenga aplicación.”³⁵⁴

Pueden contenerse en la descripción típica o fuera de ella.

Maggiore señala al respecto, que:

- a) Son solamente suspensivas, no resolutivas.
- b) Suponen un delito completo en todos sus elementos esenciales.
- c) Si no se verifican el delito no es punible, ni siquiera como intentado.
- d) No es punible la participación o el favorecimiento en un delito condicional, cuya condición de punibilidad no se haya verificado.
- e) El momento consumativo del delito condicional coincide no con la consumación efectiva, sino con la realización de la condición; por eso la prescripción empieza a contarse desde ese momento.³⁵⁵

Con motivo del delito que se analiza, no se exige condición objetiva de punibilidad alguna, una vez que se integra da lugar a la aplicación de la pena.

2. “*Iter criminis*”

♦ Concepto.

Iter criminis se denomina a la trayectoria que recorre el delito³⁵⁶, desde que se gesta en la mente del autor hasta que se consuma.

³⁵⁴ *Ibidem*, p. 278.

³⁵⁵ Citado por LÓPEZ Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 239.

³⁵⁶ REYNOSO Dávila, Roberto, *op. cit.*, p. 304.

Se desenvuelve en dos fases:

1. Interna.

- a) Ideación, surge en la mente del agente el propósito de delinquir.
- b) Deliberación, discurre sobre el pro y el contra de cometer el delito.
- c) Resolución, decide llevarlo a cabo.³⁵⁷

2. Externa.

- a) Manifestación, el sujeto exterioriza su propósito delictivo, lo hace patente.
- b) Preparación, procura los medios idóneos y las situaciones propicias para cometer el delito.
- c) Ejecución, realiza actos u omisiones que tienden a colmar el tipo de que se trate.³⁵⁸

Como se observa, éste proceso es propio de los delitos dolosos en los que se requiere consciencia y voluntad sobre la conducta delictiva, en ellos es posible la verificación de las etapas.

En los delitos culposos no se desea la producción de un resultado típico, éste se da generalmente por falta de previsión y cuando la hay el agente tiene la esperanza de que el resultado no se produzca, tales ilícitos surgen en el momento mismo de su consumación.

Puede suceder que el delito: Se consume, cuando la conducta responde exacta y completamente al tipo.³⁵⁹ O bien que habiendo comenzado la ejecución el delito no llegue a consumarse, ya sea por voluntad del agente (desistimiento y arrepentimiento eficaz) o por causas ajenas a su voluntad (tentativa).

El desistimiento voluntario, se da cuando iniciada la ejecución del delito, el sujeto cambia de propósito e interrumpe su comportamiento delictivo.³⁶⁰

El arrepentimiento activo o eficaz, se da cuando agotados por el agente todos los actos necesarios para la ejecución del delito, él voluntariamente impide su consumación.³⁶¹

Al respecto el párrafo tercero del artículo 12 del Código Penal dispone que si el sujeto se desiste espontáneamente de la ejecución o impide la consumación del delito, no se impondrá pena o medida de seguridad alguna por lo que a este se refiere.

Carlos Fontán Balestra define a la tentativa como comienzo de ejecución de un delito determinado, con dolo de consumación y medios idóneos, que no llega a consumarse por causas ajenas a la voluntad del autor.³⁶²

³⁵⁷ *Ibidem*, p. 305.

³⁵⁸ *Ibidem*, pp. 305 y 306.

³⁵⁹ ANTOLISEI, Francesco, *op. cit.*, p. 336.

³⁶⁰ *Ibidem*, p. 358.

³⁶¹ REYNOSO Dávila, Roberto, *op. cit.*, pp. 312 y 313.

³⁶² FONTÁN, Balestra, Carlos, *op. cit.*, p. 373.

El comienzo de ejecución de un delito, implica la realización de actos u omisiones contenidos en la descripción típica. Para que haya dolo de consumación, los actos u omisiones deben efectuarse con la intención de consumir el delito de que se trate. Son medio idóneos los que están en aptitud de consumir el delito en cuestión y en consecuencia tienen capacidad para lesionar o poner en peligro el bien jurídico tutelado. Son causas ajenas a la voluntad del autor, aquéllas que le son externas y le impiden conducirse libremente, si el agente por sí mismo abandona su conducta delictiva, se estará ante el desistimiento voluntario, como ya se señaló.³⁶³

La tentativa puede ser:

- a. Acabada, cuando se realizan todos los actos de ejecución del delito, pero éste no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente.
- b. Inacabada, cuando al realizar los actos encaminados a la producción del resultado delictivo, se omite uno o más de los necesarios para la consumación, por causas ajenas a la voluntad del agente.
- c. Imposible, el delito no se consuma por haber imposibilidad material, por inidoneidad de los medios empleados o por inexistencia del objeto del delito.³⁶⁴

El primer párrafo del artículo 12 del Código Penal refiere que existe tentativa punible cuando la resolución de cometer un delito se exterioriza realizando en parte o totalmente los actos ejecutivos que deberían producir el resultado, u omitiendo los que deberían evitarlo, si aquél no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente.

De acuerdo con la redacción del precepto pudiera entenderse que la tentativa se da sólo respecto de los delitos que para colmarse exigen la producción de un resultado material.

Sin embargo se considera con Roberto Reynoso Dávila, que la tentativa se da tanto en los delitos materiales o de resultado, como en los formales, siempre que éstos últimos consten de varios actos externamente apreciables como distintos y separados en el tiempo.³⁶⁵

Toda vez que la tentativa exige la intención de delinquir, únicamente opera en los delitos dolosos, específicamente en los de acción y en los de comisión por omisión.³⁶⁶

En los delitos dolosos de omisión simple, si bien existe la intención de no realizar el comportamiento debido, no admiten la verificación de las distintas etapas del iter criminis, éstos nacen en el momento de su consumación al omitir lo que se debió hacer.

³⁶³ *Ibidem*, pp. 373 y 374.

³⁶⁴ REYNOSO Dávila, Roberto, *op. cit.*, pp. 311 y 312.

³⁶⁵ *Ibidem*, p. 310.

³⁶⁶ CARRANCA y Trujillo, et al., *Código penal anotado*, p. 62.

Los cuiposos por su parte, carecen de intención delictiva y surgen con la producción del resultado, esto es, con su consumación.

La tentativa punible puede ser sancionada a juicio del juez, hasta con las dos terceras partes de la pena que debiera imponerse al responsable de haberse consumado el delito que quiso realizar, salvo disposición en contrario (artículo 63 del Código Penal).

Análisis.

La figura en estudio recorre para su comisión las dos faces del iter criminis, en virtud de que requiere un dolo directo.

Puede suceder por ejemplo que un servidor público con facultad de decisión sobre recursos públicos, cuyo amigo incondicional es postulado como candidato en próxima elección:

Interna.

- a) Ideación. Con el objeto de garantizar el triunfo de su amigo, se vea inclinado a favorecerlo destinándole recursos públicos de los que dispone en razón de su cargo.
- b) Deliberación. Sabe que se juega el puesto y su libertad, pero confía en que si cuida de los detalles es poco probable que lo descubran, además si su amigo resulta electo obtendrá de ello múltiples beneficios.
- c) Resolución. Siendo considerables las ventajas, decide cometer el ilícito.

Externa.

- a) Manifestación. Comunica a su amigo su resolución y le cuestiona sobre sus necesidades de campaña.
- b) Preparación. Analiza la situación de los recursos públicos de que dispone y como su amigo cuenta con una empresa de venta de autos; se le ocurre que para disfrazar la aportación a su campaña le "comprará" como dependencia gubernamental a un precio muy elevado y sin necesidad, cinco mil automóviles, elabora el contrato de compraventa.
- c) Ejecución. Redacta el oficio por el que autoriza el pago de las unidades a la empresa de su amigo. Ordena a dos de sus subordinados que firmen el contrato para legitimarlo. Su amigo firma el contrato, el servidor público sella y firma, tanto el contrato como el oficio, le da una copia del contrato a su amigo y envía el oficio al departamento correspondiente para su tramitación, una vez recibido el oficio se considera consumado el delito, pues formalmente se determinaron los fondos públicos para apoyar al candidato en cuestión. Ello independientemente de que se realice el cobro y el patrimonio Estatal sufra un menoscabo o no.

Operan en el delito que se analiza, tanto el desistimiento voluntario, como el arrepentimiento eficaz y la tentativa.

En el ejemplo referido: el desistimiento voluntario puede darse desde que se inicia el oficio que autoriza el pago de las unidades, hasta antes de enviarlo para su tramitación.

El arrepentimiento activo o eficaz, aunque difícil, es posible, inmediatamente después de enviado el oficio y en tanto éste no se reciba, por lo que agente tendrá que interceptar a su secretaria o mensajero para impedir que el oficio sea recibido en el departamento a que corresponda su tramitación.

Son factibles la tentativa inacabada, la acabada y la imposible.

Continuando con el ejemplo, la tentativa inacabada tendría lugar si una vez que se redactó el oficio de autorización de pago, al ordenar a sus subordinados la firma del contrato de compraventa, éstos, advirtiendo la ilegalidad del acto, se rehusaran a apoyarlo amenazando con denunciar.

La tentativa acabada se daría si al momento de entregar a la secretaria el oficio para su envío llegara a la oficina el superior jerárquico para hacer inspección, revisara los documentos a enviar y detectara la irregularidad, evitando que el delito se consuma.

Por último, la tentativa sería imposible, si los fondos que ordena se entreguen a la empresa de su amigo no estuvieran a disposición del servidor público, de lo que también resultaría una atipicidad.

Como se advierte para establecer si en el caso concreto se dan o no, el desistimiento, el arrepentimiento eficaz y la tentativa, es necesario determinar con toda precisión el momento en que se inicia la ejecución del delito y el en que se consuma. Pues son múltiples las circunstancias posibles y los criterios que de ello se generan.

3. Participación.

◆ Concepto.

Si el delito por su naturaleza no puede cometerse por un solo sujeto, en virtud de que la descripción típica exige la concurrencia de dos o más, se trata de un delito plurisubjetivo, en el que se da un concurso necesario de personas.³⁶⁷

Si por el contrario el delito es susceptible de cometerse por un individuo, en razón de que el tipo no requiere la intervención de más, se trata de un delito unisubjetivo, en el que el concurso de personas es eventual, cuando más de un sujeto interviene en su comisión se da el supuesto de la participación.³⁶⁸

Ignacio Villalobos señala que participación en el sentido técnico se refiere a la cooperación eventual de varias personas en la comisión de un delito que podría ser

³⁶⁷ REYNOSO Dávila, Ricardo, op. cit., p. 316.

³⁶⁸ Idem.

consumado sin la intervención de todos aquellos a quienes se les considera partícipes.³⁶⁹

Entorno a la participación han surgido distintas teorías, con el objeto de determinar si con las actividades concurrentes se cometen uno o diversos delitos y quienes sostienen que se comete un solo delito tratan de precisar además la responsabilidad de los participantes del delito, destacan:

- a) Teoría de la accesoriedad. Da por supuesta la unidad del delito, cree encontrar en el autor principal (ejecutor de los actos constitutivos directamente del tipo penal) el núcleo que unifica todas las actividades convergentes, a las que tiene como accesorias.
- b) Teoría sobre la causalidad. Al igual que la anterior considera que la intervención de diversos sujetos da lugar a la comisión de un delito único, centra su atención en el hecho de que todos los partícipes del delito concurren a la causación del evento, influyendo cada uno en su perpetración, por lo que tienen responsabilidad en el delito.
- c) Teoría que afirma la pluralidad de delitos, atribuye a cada concurrente un delito autónomo con su pena propia, en el que consecuentemente las excluyentes, agravantes o atenuantes se establecen a cada individuo con absoluta independencia de los demás.³⁷⁰

La teoría de la causalidad tiene mayor significado en la actual ley penal mexicana, en relación con ella Fernando Castellanos Tena comenta, que no todo el que contribuye a formar la causa del resultado, es delincuente, ni necesariamente todos los codelincuentes tienen la misma responsabilidad; la medida de ésta se encuentra mediante el análisis no sólo del factor objetivo, sino de todos los elementos del delito y fundamentalmente del subjetivo. Señala también que dentro de dicha corriente, es dable admitir, en un mismo delito, distintos grados de participación, de donde se engendran diversas responsabilidades y penas diferentes.³⁷¹

El artículo 13 del Código Penal considera autores o partícipes del delito a:

- I. Los que acuerden o preparen su realización.
- II. Los que lo realicen por sí.
- III. Los que lo realicen conjuntamente.
- IV. Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro.
- V. Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo.
- VI. Los que dolosamente presten ayuda o auxilios a otro para su comisión.
- VII. Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito.
- VIII. Los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo.

³⁶⁹ VILLALOBOS, Ignacio, op. cit., p. 477.

³⁷⁰ Ibidem, pp. 478 y 479.

³⁷¹ CASTELLANOS Tena, Fernando, op. cit., pp. 295 y 296.

Estableciendo que dichos autores o partícipes responderán cada uno en la medida de su propia responsabilidad.

Ignacio Villalobos distingue entre autores y cómplices.

Refiere que son autores todos los que ponen una causa eficiente al delito. Así, habla de: autores materiales, los que físicamente realizan los actos característicos del tipo penal [fracciones II y III]; autores morales o intelectuales, no realizan por sí un delito pero logran que otro lo ejecute usando medios eficaces que no llegan a impedir la concurrencia de la voluntad libre y el entendimiento por parte del inducido [fracciones I y V]; autores por cooperación, siempre que presten un auxilio necesario para la consecución del fin delictivo [fracciones I y VI] y autores mediatos, realizan el delito a través de una persona exenta de responsabilidad [fracción IV].³⁷²

Considera cómplices a todas las demás personas que concurren indirectamente a la causación del evento y enuncia como requisitos de su intervención: que lo hecho tenga alguna eficacia en la ejecución total; que tal contribución sea de carácter secundario y sustituible, en abstracto, por ayuda de otro o por los propios medios de los autores [ejemplo fracción VII].

En cuanto a la fracción primera del artículo 13 citado, cabe mencionar lo señalado por Mariano Jiménez Huerta, en el sentido de que las conductas preparatorias de los delitos pueden ser de tanto de índole psíquica como física.

Las de índole psíquica comprenden a todas aquellas conductas de naturaleza intelectual que anteceden a la ejecución del delito y tienen por fin proporcionar datos, exponer ideas o planes, llamar la atención respecto a las oportunidades de delinquir o prometer ayudas posteriores que contribuyan o faciliten la ejecución.

Las de índole física se concretizan en actos por medio de los cuales se proporciona al autor (material) del delito medios, ocasión, vigilancia previa o planos o croquis del lugar en donde el delito ha de realizarse.³⁷³

La fracción VIII del citado precepto, alude a la denominada complicidad correspectiva que "consiste en considerar que todos son cómplices, ante la imposibilidad de determinar el grado de participación de cada uno"³⁷⁴.

El artículo 14 del Código Penal refiere que si varios delincuentes toman parte en la realización de un delito determinado y alguno de ellos comete un delito distinto, sin previo acuerdo con los otros, todos serán responsables de la comisión del nuevo delito, salvo que concurran los requisitos siguientes:

- I. Que el nuevo delito no sirva de medio adecuado para cometer el principal.
- II. Que aquél no sea una consecuencia necesaria o natural de éste, o de los medios concertados.
- III. Que no hayan sabido antes que se iba a cometer el nuevo delito.

³⁷² VILLALOBOS Ignacio, op. cit., pp. 485 - 489.

³⁷³ JIMÉNEZ Huerta, Mariano, op. cit., pp. 280 y 281.

³⁷⁴ REYNOSO Dávila, Roberto, op. cit., p. 336.

- IV. Que no hayan estado presentes en la ejecución del nuevo delito; o que habiendo estado, hayan hecho cuanto estaba de su parte para impedirlo.

En ocasiones el auxilio prestado a los delincuentes o la comisión de delitos por tres o más personas constituyen figuras distintas a la participación. Tal es el caso del encubrimiento, la asociación delictuosa y la pandilla.

Tanto el encubrimiento como la asociación delictuosa constituyen delitos autónomos con penalidades propias e independientes a la del o los ilícitos con que se relacionen.

Encubrimiento. El artículo 400 del Código Penal establece que se aplicará prisión de tres meses a tres años y de quince a sesenta días multa al que:

- I. Con animo de lucro, después de la ejecución del delito y sin haber participado en éste, adquiriera, reciba u oculte el producto de aquel a sabiendas de esta circunstancia.
- II. Preste auxilio o cooperación de cualquier especie al autor de un delito, con conocimiento de esta circunstancia, por acuerdo posterior a la ejecución del citado delito.
- III. Oculte o favorezca el ocultamiento del responsable de un delito, los efectos, objetos o instrumentos del mismo o impida que se averigüe.
- IV. Requerido por las autoridades no de auxilio para la investigación de los delitos o para la persecución de los delincuentes.
- V. No procure, por los medios lícitos que tenga a su alcance y sin riesgo para su persona, impedir la consumación de los delitos que sabe van a cometerse o se están cometiendo.

A diferencia de la participación en el encubrimiento el apoyo al delincuente debe darse una vez que el delito se ejecutó y ser resultante de un acuerdo posterior a su consumación.

Asociación delictuosa. Al que forme parte de una asociación o banda de tres o más personas con propósito de delinquir, se impondrá prisión de uno a ocho años y de treinta a cien días multa.

Cuando el miembro de la asociación sea o haya sido servidor público de alguna corporación policial, la pena a que se refiere el párrafo anterior se aumentará en una mitad y se le impondrá, además, la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar otro. Si el miembro de la asociación pertenece a las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, de igual forma la pena se aumentará en una mitad y se le impondrá, además, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión públicos (artículo 164 del Código Penal).

Como se advierte se trata de un delito plurisubjetivo, que exige la concurrencia mínima de tres personas para su integración, el cual por si sólo es motivo de sanción,

independientemente de que por su medio se llegaran a cometer delitos diversos, los que como tales darían lugar a penas distintas.

Pandilla. La pandilla a diferencia del encubrimiento y la asociación delictuosa, no constituye un delito autónomo, sino una forma de cometer los delitos que agrava la sanción que a éstos corresponde.

De acuerdo con el artículo 164 bis del Código Penal se entiende por pandilla la reunión habitual, ocasional o transitoria, de tres o más personas que sin estar organizadas con fines delictuosos, cometen en común algún delito.

Cuando se cometa algún delito por pandilla, se aplicará a los que intervengan en su comisión, hasta una mitad más de las penas que les correspondan por el o los delitos cometidos (párrafo primero del artículo 164 bis del Código Penal).

Cuando el miembro de la pandilla sea o haya sido servidor público de alguna corporación policiaca la pena se aumentará hasta en dos terceras partes de las penas que le corresponda por el o los delitos cometidos y se le impondrá además, destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar otro (párrafo tercero del artículo 164 bis del Código Penal).

Aunque las figuras mencionadas se diferencian de la participación, la admiten pues es posible respecto de los delitos que con ellas se relacionan.

Análisis.

El ilícito en estudio es unisubjetivo, susceptible de ser cometido por un solo individuo, en virtud de que el tipo no exige la intervención de más, únicamente requiere que el autor material sea servidor público.

Pueden intervenir en su comisión además del autor o autores materiales otros sujetos, los que deben compartir el conocimiento de que con su conducta se pretende favorecer a un partido político o candidato, así como el de los demás elementos esenciales del tipo; ello aun cuando no se les exige calidad alguna. Si así sucede se da el supuesto de la participación, que en esta figura se admite en todas sus formas.

Ejemplo:

Autoría intelectual, fracciones I y V del artículo 13 del C. P.

Un ex-alto funcionario se da cuenta de que su partido político se va debilitando, ante la imperiosa necesidad de mantener el poder diseña toda una estrategia.

Advierte la importancia de los medios de comunicación y el costo que representan, siendo insuficientes los recursos legítimos de su partido resuelve allegárselos del gasto público.

Dada su posición, inicia una labor de convencimiento ante dos servidores públicos con facultad de disposición sobre recursos públicos, ambos de la misma dependencia, a los que manifiesta el propósito que se persigue.

Uno de ellos (a) acepta encantado para ganarse la simpatía de quien sabe le conviene, el otro (b) entiende que su puesto peligrará y para conservarlo accede.

Complicidad, fracción VII.

Se comunican con sus contactos en la contraloría interna de la dependencia, quienes enterados del fin que se persigue y de los pormenores, prometen que una vez ejecutado el delito harán lo posible para disimularlo

Autoría material fracción III del artículo 13.

Los dos servidores públicos (a) y (b) comienzan la ejecución del ilícito

Autoría por cooperación, fracción VI.

Para cubrirse, (b) requiere la intervención de algunos de sus inferiores claves, los que por una cantidad en efectivo deciden cooperar, aún sabiendo que los fondos se destinarán a un partido político.

(a) se vale de asesinos a sueldo (fracción VI) para obtener por la fuerza (vis absoluta) la huella dactilar de un funcionario de menor jerarquía que también tiene la facultad de disponer de recursos públicos.

Autoría mediata, fracción IV.

Así (a) logra que sea otro el que autorice la disposición de fondos al que para evitar complicaciones ordena que lo maten.

A partir del ejemplo esbozado.

Son responsables de la malversación de bienes públicos en apoyo de un partido político (así como de peculado, fracción II del artículo 223 del Código Penal): el ex-alto funcionario, los dos servidores públicos (a) y (b), los contactos de la contraloría, los inferiores jerárquicos y los asesinos a sueldo (siempre y cuando éstos últimos tuvieran conocimiento de los elementos típicos esenciales).

Del homicidio son responsables únicamente los asesinos a sueldo y el servidor público que los contrató (a). Ello en virtud de que respecto de los demás partícipes concurren todos los requisitos exigidos por el artículo 14 del Código Penal.

También pueden presentarse en el delito que se estudia el encubrimiento, la pandilla y la asociación delictuosa.

4. Concurso de delitos.

◆ Concepto.

El concurso de delitos se da cuando en un mismo agente recae la responsabilidad de la comisión de dos o más delitos.³⁷⁵

Puede presentarse de dos maneras:

- a) Concurso ideal, cuando con una sola conducta se cometen varios delitos.
- b) Concurso real, cuando con pluralidad de conductas se cometen varios delitos (artículo 18 del Código Penal).

Los delitos cometidos pueden ser homogéneos o heterogéneos, sin que en el concurso real importe el tiempo que exista entre uno y otro, siempre que la responsabilidad para todos esté viva.³⁷⁶

Para que se de el concurso ideal es preciso que con una sola conducta se vulneren o pongan en peligro distintos bienes jurídicos.³⁷⁷

Cabe destacar que una conducta puede integrarse con varios actos.

Refiere Ignacio Villalobos que por lo que ve a la pretendida posibilidad de actos múltiples en el concurso ideal, baste recordar todos aquellos delitos progresivos, delitos de varios actos, delitos de hábito, delitos compuestos y delitos continuados, de los que se dijo que la voluntad del agente se manifiesta o se realiza por varios movimientos que "por encaminarse todos a producir un resultado o por otros nexos, forman una sola unidad."³⁷⁸

El artículo 64 del Código Penal dispone en el primer párrafo, que en caso de concurso ideal se aplicará la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, la cual se podrá aumentar hasta en una mitad más del máximo de duración, sin que pueda exceder de 40 años o de 50 en los casos de homicidio calificado, homicidio a propósito de violación, de robo o en casa habitación, u homicidio del secuestrado (artículo 25 del C. P.).

El segundo párrafo del referido artículo 64 establece que para el concurso real se impondrá la pena del delito que merezca la mayor, la cual podrá aumentarse con las penas que la ley contempla para cada uno de los delitos restantes, sin que exceda de lo señalado en el caso anterior.

³⁷⁵ VILLALOBOS, Ignacio, op. cit., p. 501.

³⁷⁶ Ibidem, p. 501.

³⁷⁷ Idem.

³⁷⁸ Ibidem, p. 506.

En el caso de que el concurso se integre con por lo menos un delito grave, a la pena del delito que merezca la mayor deberá aumentarse cada una de las penas de los delitos restantes sin que tampoco exceda de lo mencionado.

Análisis.

En relación con la figura que se analiza pueden presentarse tanto el concurso ideal como el concurso real.

Es muy probable que concurra en forma ideal con la hipótesis de peculado descrita en la fracción II del artículo 223 del Código Penal, que dispone que comete el mencionado delito, el servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona...

En ese supuesto el servidor público con la misma conducta "utilizar ilegalmente fondos públicos de los que dispone en razón de su cargo, con el objeto de promover la imagen política de su superior jerárquico o de un tercero, siempre que tengan calidad de candidatos"; atenta contra bienes jurídicos distintos, tutelados cada uno en un precepto legal diferente.

Por una parte atenta contra el adecuado desempeño de la función pública (fracción II del artículo 223) y por la otra contra el correcto desarrollo de la función electoral (fracción III del artículo 407, ambos del Código Penal).

Un ejemplo de concurso real sería que consumado el delito en estudio, el servidor público responsable para evitar ser descubierto ordenara el homicidio de un empleado de la institución pública de cuyos recursos dispuso y este se llevara a cabo.

En este caso con conductas diversas, destino ilegal de recursos públicos al apoyo de un partido político o candidato e instigación al homicidio, se cometen delitos distintos, uno electoral y otro contra la vida humana.

Se presenta una situación peculiar por lo que respecta a la concurrencia de la malversación electoral con el delito de falsificación de documentos.

Si la falsificación de documentos se verifica una vez consumada la malversación, con el objeto de encubrir la, se está evidentemente ante un concurso real.

El problema surge cuando la falsificación de documentos sirve como medio para cometer el delito de malversación electoral.

Pudiera pensarse que se trata de un concurso de normas incompatibles entre sí, cuya solución se encontraría al aplicar únicamente la sanción correspondiente a la malversación, con base en el principio de consunción o absorción, que se da "cuando la materia regulada por una norma, queda subsumida en otra de mayor amplitud"³⁷⁹.

³⁷⁹ PORTE PETIT Candaudap, Celestino, op. cit., p. 179.

Sin embargo, se considera que se trata de un concurso ideal de delitos, en el que con una sola conducta se vulneran bienes jurídicos diversos; por una parte el tutelado por la falsificación, consistente en la autenticidad literal de los documentos públicos y privados; por la otra el tutelado por la malversación que radica en el buen desempeño de la función electoral; bienes que se estiman no comprendidos el uno en el otro.

Cabe mencionar lo dispuesto en el artículo 251 del Código Penal, si el falsario hiciere uso de los documentos u objetos falsos que se detallan en este Título, se acumularán la falsificación y el delito que por medio de ella hubiere cometido el delincuente.

CAPÍTULO 3

ASPECTOS SOBRESALIENTES EN SU APLICACIÓN

I. Procedimiento penal.

Manuel Rivera Silva define al procedimiento penal como un conjunto de actividades reglamentadas por preceptos previamente establecidos, que tienen por objeto determinar que hechos pueden ser clasificados como delito, para en su caso aplicar la sanción correspondiente.³⁸⁰

Comprende en términos generales:

- a. Averiguación previa a la consignación a los tribunales. En ella se verifican las diligencias necesarias para que el Ministerio Público esté en posibilidad de decidir si ejercita o no la acción penal.
- b. Preinstrucción. Tiene por objeto determinar los hechos materia del proceso, su clasificación conforme al tipo penal y la probable responsabilidad del inculcado, o en su caso su libertad por falta de elementos para procesar.
- c. Instrucción. Su finalidad es la de averiguar y probar la existencia del delito, sus circunstancias de comisión, las peculiaridades del inculcado y su responsabilidad o irresponsabilidad penal.
- d. Juicio. Inicia con las conclusiones acusatorias y culmina con la sentencia definitiva. Su propósito es, con base en el total de la pruebas obtenidas resolver la cuestión, determinando la existencia o inexistencia del delito, la responsabilidad o irresponsabilidad penal del acusado, y en su caso precisar la sanción correspondiente.
- e. Ejecución de la sentencia. Inicia una vez que ésta causa ejecutoria y concluye con la extinción de las sanciones aplicadas (artículo 1º del Código Federal de Procedimientos Penales)

Corresponde al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos y a la Autoridad Judicial la imposición de las penas (artículo 21 Constitucional).

La ejecución de las sentencias irrevocables en materia penal está a cargo del Ejecutivo quien la realiza a través de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Gobernación (artículos 529 y 531 del Código Federal de Procedimientos Penales).

³⁸⁰ RIVERA Silva, Manuel. El procedimiento penal, 27ª edición, Porrúa, S. A., México, D. F., 1997, p. 5.

El Ministerio Público es una institución dependiente del Poder Ejecutivo. Tiene un doble carácter, de autoridad durante la preparación del ejercicio de la acción penal y de parte durante la preparación del proceso, el proceso y el juicio.³⁸¹

La acción penal es una acción pública ejercitada en representación del Estado por el Ministerio Público, su objeto es obtener que el órgano jurisdiccional competente, pronuncie una sentencia mediante la cual se declare:

- a) Que determinados hechos constituyen un delito.
- b) Que el delito es imputable al acusado y por lo tanto éste es responsable del mismo.
- c) Que se le imponga la pena que corresponda, incluyendo en ésta el pago del daño causado por el delito.³⁸²

La Autoridad Judicial cualquiera que sea su grado, depende del Poder Judicial.³⁸³ Tiene como funciones por una parte la resolución de controversias jurídicas de diferente naturaleza y por la otra el control constitucional.³⁸⁴

A. Competencia.

Es tribunal competente para conocer de un delito el del lugar en que se comete, salvo el caso de los delitos continuados y de los continuos, en que lo será cualquier tribunal en cuyo territorio produzcan efectos o se hayan realizado actos constitutivos de tales delitos (párrafo primero del artículo 6 en relación con el párrafo primero del artículo 10, ambos del Código Federal de P. P.).

En caso de concurso de delitos, será competente para conocer de los del fuero común que tengan conexidad con delitos federales el ministerio público federal y los jueces federales tendrán competencia para juzgarlos (párrafo segundo del artículo 10 referido).

El Código Penal materia del presente estudio, como su nombre lo indica, tiene aplicación en el Distrito Federal por los delitos de la competencia de los tribunales comunes y en toda la República por los delitos de la competencia de los tribunales federales (artículo 1º).

El artículo 124 Constitucional dispone que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

³⁸¹ ARILLA Bas, Fernando. El procedimiento penal en México, 12ª edición, Kratos S. A., México, D. F., 1989, p. 2.

³⁸² PALLARES, Eduardo. Prontuario de procedimientos penales, 3ª edición, Porrúa, S. A., México, D. F., 1972.

³⁸³ ARILLA Bas, Fernando, op. cit., p. 2.

³⁸⁴ BURGOA Orihuela, op. cit., pp. 812 - 816.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal (segundo párrafo del artículo 102- A Constitucional).

Son delitos del orden federal, según el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal:

- a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales.
- b) Los señalados en los artículos 2° a 5° del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal [delitos iniciados o cometidos fuera del territorio de la República, relacionados por algún motivo con México].
- c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos.
- d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras.
- e) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo.
- f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.
- g) Los cometidos en contra de un servidor público 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 aquéllos 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 [valerse del cargo que se ocupe en el gobierno, en una empresa descentralizada o de participación estatal, o en cualquiera agrupación de carácter sindical, o de sus relaciones con los funcionarios o dirigentes de dichos organismos, para obtener dinero, valores, dádivas, obsequios o cualquier otro beneficio, a cambio de prometer o proporcionar un trabajo, un ascenso o aumento de salario en tales organismos] cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal.
- l) Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas (fracción primera).

Los jueces penales federales por su parte conocen:

- I. De los delitos del orden federal.
- II. De los procedimientos de extradición.
- III. De las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada (artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Con relación a la figura que se analiza cabe decir que por encontrarse tipificada en una Ley de aplicación ambivalente, tienen competencia para su conocimiento tanto autoridades federales como autoridades del Distrito Federal.

Para distinguir entre una y otra competencias, es preciso tomar en consideración, a partir del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

1. El sujeto activo. Como se dijo tiene que ser un servidor público, si este lo es del poder público federal, el delito será federal, de no ser así podría ser del fuero común.
2. El objeto jurídico. El bien jurídico común a todos los delitos electorales radica en el adecuado desarrollo de la función electoral, cuyo ejercicio por disposición constitucional corresponde al Estado.

En el ámbito federal dicha función se desempeña a través del Instituto Federal Electoral, que tiene entre sus finalidades las de: preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos y garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (artículo 69 del COFIPE).

Por tanto, si el delito en estudio se comete con motivo de elecciones para Presidente, Senadores o Diputados Federales o atenta en cualquier forma contra el mencionado Instituto o sus actividades, tendrá carácter federal.

3. El sujeto pasivo. Es titular del bien jurídico protegido por el delito en primer término el Estado en sus diferentes niveles de gobierno. Serán de competencia federal aquéllos ilícitos que atenten contra el desempeño de la función electoral federal.

También los partidos políticos llegan a ser en la mayoría de los casos sujetos pasivos del delito en estudio, sin embargo para efectos de la distinción de competencias únicamente se tomará en consideración a la Federación como sujeto pasivo.

4. El objeto material. Si la conducta recae sobre bienes afectados a la satisfacción de un servicio público federal, se estará ante un delito federal.
5. El medio. Si el agente se vale del funcionamiento de un servicio público federal para realizar su conducta ilícita, el delito cometido también será de índole federal.

Cuando el delito no se ajuste a alguna de las hipótesis mencionadas, éste será del orden común.

Todos los delitos electorales, en virtud de que tutelan el buen desempeño de la función electoral a cargo del Estado se persiguen de oficio y por lo mismo cualquier persona puede denunciarlos.

Procedimiento federal.

La Procuraduría General de la República se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Federación, tiene por objeto el despacho de los asuntos que al Ministerio Público Federal y a su titular el Procurador General de la República corresponden (artículo 1° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

Para el conocimiento e investigación de los delitos federales de carácter electoral, así como para la posible intervención en los procesos respectivos y cualquier otro procedimiento con ello relacionado, la procuraduría cuenta con la denominada Fiscalía especializada para la atención de los delitos electorales, cuyo titular tiene carácter de Agente del Ministerio Público de la Federación y es nombrado por el Ejecutivo Federal (artículos 2°, 3° y 13° del Reglamento de la LOPGR).

Durante la Averiguación Previa compete al Ministerio Público Federal, entre otras cosas:

- I. Recibir las denuncias, acusaciones o querellas que le presenten en forma oral o por escrito sobre hechos que puedan constituir delito.
- II. Practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la comprobación de los elementos del tipo penal y a la demostración de la probable responsabilidad del inculcado, así como a la reparación del daño.
- III. Determinar la reserva o el ejercicio de la acción penal (artículo 2 del Código Federal de P. P.).

Ante la autoridad jurisdiccional le corresponde principalmente:

- I. Solicitar las ordenes de aprehensión, comparecencia o cateo, según proceda.
- II. Ofrecer o aportar las pruebas conducentes para el esclarecimiento de los hechos (comprobación de la existencia del delito, la responsabilidad penal y los daños causados).
- III. Impugnar las resoluciones judiciales (fracción II del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Procuraduría G. R.).

Al respecto la Fiscalía especializada aludida tiene además entre sus facultades específicas: la de determinar el no ejercicio de la acción penal; presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que procedan; interponer recursos; intervenir en el juicio de amparo o cualesquiera otro procedimientos relacionados con las averiguaciones o procesos respectivos; ordenar la detención y en su caso la retención de los probables responsables, etc. (fracciones II a VI del artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR).

Cabe destacar en relación con la persecución de los delitos electorales en general, el alto porcentaje de no ejercicio de la acción penal que se da, sirva como ejemplo el Informe anual de 1995 que ante el Procurador General de la República presentó el Fiscal especial para la atención de delitos electorales sobre las actividades desarrolladas en ese periodo, del que se desprende que de 358 Averiguaciones Previas resueltas en 273 se determinó el no ejercicio de la acción penal y solo en 37 se ejerció la misma. Siendo 125 de las no ejercitadas en favor de servidores públicos.³⁸⁵

Se observa por otra parte un número significativo de denuncias relativas a la figura típica motivo del presente estudio (fracción III del artículo 407 del Código Penal), aún cuando en la mayoría de los casos la acción penal no se ejercita.³⁸⁶

Una vez que el Ministerio Público Federal determina el ejercicio de la acción penal, pone a disposición de la autoridad jurisdiccional competente el expediente en que consta la averiguación previa y en casos de flagrancia también al presunto responsable del delito.

A los tribunales federales en materia penal corresponde la conducción del proceso penal federal, que comprende los procedimientos de preinstrucción, instrucción y juicio, en primera instancia y en la segunda instancia el de apelación. Son los tribunales penales federales los únicos facultados para resolver si un hecho es o no delito federal, determinar la responsabilidad o irresponsabilidad penal de las personas acusadas ante ellos e imponer las penas y medidas de seguridad que procedan (artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Penales).

Son tribunales federales en materia penal:

- i. **Juzgados de Distrito.** Ante ellos el Ministerio Público ejercita la acción penal, éstos se encargan del proceso penal federal en primera instancia.
- ii. **Tribunales Unitarios de Circuito.** Conocen de la segunda instancia en apelación.
- iii. **Jurado federal de ciudadanos.** Es competente para resolver por medio de un veredicto las cuestiones de hecho que les sean sometidas por los jueces de distrito con arreglo a la ley (artículo 56 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Conocen principalmente de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación (artículo 57 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Los dos primeros pueden conocer respectivamente, también, entre otras cosas del amparo indirecto, que procede contra actos de autoridad que no tengan por objeto poner fin a un juicio, ni sean sentencias definitivas o laudos (fracción primera del

³⁸⁵ Informe anual 1995. Fiscalía especializada para la atención de los delitos electorales, Procuraduría General de la República, México, D. F., 1996, pp. 11 y 16.

³⁸⁶ Idem.

artículo 2º y artículo 51, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Del amparo directo que surja con motivo de sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, así como de la revisión en el amparo indirecto. En ciertos casos la Suprema Corte de Justicia conocerá de la mencionada revisión (fracciones I y IV del artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Existen tanto Juzgados de Distrito como Tribunales Unitarios que tienen asignada respectivamente una competencia especial, de acuerdo con ella conocerán de una sola materia, en relación con la penal existen por una parte jueces federales penales y jueces de amparo en materia penal (artículos 31, 49, 50 y 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

El procedimiento penal federal relativo a los delitos electorales puede iniciarlo como ya se dijo cualquier persona pues éstos se persiguen de oficio.

Es posible acudir para ello a cualquier Ministerio Público Federal o directamente a la Fiscalía Especializada para la atención de los delitos electorales, en el primer caso el Ministerio Público deberá remitir de inmediato lo actuado al Fiscal especializado para que éste en lo sucesivo se encargue del procedimiento (párrafo segundo del artículo 113 del C. F. P.).

Concluida la averiguación previa, si el Fiscal Especializado decide ejercitar la acción penal correspondiente, lo hace ante el Juez Penal de Distrito quien conoce del proceso; toda apelación, denegada apelación, impedimento, excusa y recusación que con ello se relacione se resuelve por el Tribunal Unitario de Circuito competente.

Procedimiento local en el Distrito Federal.

En el Distrito Federal la Institución del Ministerio Público está a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, quien tiene entre sus atribuciones la de perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal (artículo 2, fracción I, de la Ley Orgánica de la PGJDF).

El nombramiento y remoción del Procurador es una facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal (fracción VII, artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

Son delitos del orden común en el Distrito Federal los que cometidos en su territorio y comprendidos en el Código Penal de referencia, no tengan carácter federal.

Tanto en la averiguación previa a la consignación a los tribunales, como ante la autoridad jurisdiccional, la función del Ministerio Público Federal y la del Distrito Federal son muy similares, en tal razón valga aquí lo dicho al respecto para el procedimiento penal federal.

La conducción del proceso penal en el Distrito Federal corresponde exclusivamente a sus tribunales penales, que son los únicos facultados para:

- I. Declarar cuando un hecho ejecutado en su territorio es o no delito.
- II. Declarar la responsabilidad o la irresponsabilidad de las personas acusadas ante ellos.
- III. Aplicar las sanciones correspondientes (artículo 1° del Código de Procedimientos Penales para el D. F.)

En el proceso penal del orden común se distinguen los procedimientos sumario y ordinario, el sumario debe seguirse cuando se trate de delito flagrante, exista confesión rendida ante el Ministerio Público o la autoridad judicial, o se trate de delito no grave (artículo 305 del Código de Procedimientos Penales para el D. F.).

En todos los demás casos se seguirá el ordinario, así como en aquellos en que lo soliciten el inculpado y su defensor (párrafo segundo del artículo 306 del C.P.P.D.F.).

La principal diferencia entre uno y otro procedimientos estriba en la brevedad de los plazos concedidos a las partes y la imposibilidad de apelar la sentencia definitiva en el sumario, a diferencia del ordinario en el que los plazos concedidos son más amplios y si hay la posibilidad de apelar (artículos 307 a 330 y fracción primera del artículo 418 del C.P.P.D.F.).

Toda vez que conforme al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales los delitos electorales no son considerados como graves, en principio respecto de ellos en el Distrito Federal se sigue el procedimiento sumario.

La justicia penal en el Distrito Federal, la administran:

- I. Los jueces de paz del orden penal.
- II. Los jueces penales.
- III. Los jueces presidentes de debates.
- IV. El jurado popular
- V. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (artículo 619 del Código de Procedimientos Penales del D. F).

A los jueces de paz en materia penal corresponde conocer de los delitos que tengan una o más sanciones no privativas de libertad cuando sean las únicas aplicables, o sanciones privativas de libertad hasta de dos años (fracción I del artículo 72 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal).

Los jueces penales conocen con excepción de lo mencionado, de todos procesos penales que se susciten en el Distrito Federal (párrafo segundo del artículo 10 del Código de Procedimientos Penales del D.F.).

El jurado popular tiene por misión resolver, por medio de un veredicto, las cuestiones de hecho que el presidente de debates en cuestión le someta. Fundamentalmente conoce de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación (artículo 64 de la LOTSJDF en relación con la fracción VI del artículo 20 Constitucional).

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal funciona en pleno y en salas (artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal).

El Pleno es el órgano máximo del Tribunal, lo conforman los magistrados y el presidente del Tribunal (artículo 28 de la LOTSJDF)

Las salas se integran cada una por tres magistrados (artículo 38 de la LOTSJDF).

Las salas penales, en los asuntos de los juzgados de su adscripción conocen, entre otras cosas:

- I. De las apelaciones y denegadas apelaciones que se interpongan contra las resoluciones dictadas por los jueces de orden penal del Distrito Federal, incluyéndose las relativas a incidentes civiles que surjan.
- II. De la revisión de las causas del jurado popular.
- III. De las excusas y recusaciones de los jueces penales del D. F.
- IV. De las competencias en materia penal suscitadas entre las autoridades judiciales en materia penal del fuero común del D. F.
- V. De las contiendas de acumulación en materia penal (artículo 44 de la LOTSJDF).

Para los delitos electorales del orden común el procedimiento penal se inicia ante cualquier Ministerio Público del Distrito Federal, éste una vez integrada la averiguación previa de encontrarlo procedente ejercita la acción penal ante el juez penal, hecha excepción del delito descrito en el artículo 404 del Código Penal relativo a los ministros de culto religioso que por comprender sólo pena de multa corresponde su resolución a los jueces penales de paz.

La figura materia del presente estudio en todos los casos es competencia de los jueces penales, quienes conducen el proceso penal en primera instancia. De las apelaciones, denegadas apelaciones, excusas y recusaciones conocen las salas penales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

B. Procedibilidad.

Declaración de procedencia.

En virtud de que el sujeto activo de la figura en estudio tiene que serlo un servidor público y el ilícito en cuestión debe verificarse durante el tiempo de su encargo, cuando dicho sujeto sea: Diputado o Senador federal, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrado de la sala superior del Tribunal Electoral, Consejero de la Judicatura Federal, Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Diputado a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la República, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Consejero Presidente o Consejero Electoral del Consejo General del IFE; para proceder penalmente contra él, la Cámara de Diputados debe previamente declarar por mayoría absoluta de sus miembros presentes si ha o no lugar a hacerlo (párrafo primero del artículo 111 Constitucional).

La declaración mencionada debe tener lugar una vez que se han cumplido los requisitos procedimentales para el ejercicio de la acción penal. En este caso la sección instructora de la Cámara de Diputados practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita (párrafo primero del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto queda inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso contrario, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero (párrafo primero del artículo 28 de la LFRSP).

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común [entre los que no figuran los delitos electorales], en tal supuesto la Cámara de Diputados realiza la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores que resolverá con base en la ley penal (párrafo segundo del artículo 108 y párrafo cuarto del artículo 110, ambos de la Constitución).

En el caso de los Gobernadores, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, acusados por delitos federales, la declaración de procedencia es para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales y procedan como corresponda (párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución).

Los plazos de prescripción (de la acción penal y sanciones) se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los cargos mencionados en el artículo 111 Constitucional (párrafo segundo del artículo 114 Constitucional).

Juicio político.

El juicio político surge en virtud de la responsabilidad política. Esta se da cuando en ejercicio de sus funciones, los servidores públicos incurrir en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (fracción I del artículo 109 Constitucional).

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tales actos u omisiones son:

- I. El ataque a las instituciones democráticas.
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- IV. El ataque a la libertad de sufragio.
- V. La usurpación de atribuciones.
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Cuando los actos u omisiones referidos tengan carácter delictuoso se formará la declaración de procedencia correspondiente (párrafo tercero del artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Pueden ser sujetos de juicio político cada uno de los funcionarios para los que se requiere la declaración de procedencia referida y además: los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Secretario Ejecutivo del IFE, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos (párrafo primero del artículo 110 Constitucional).

Los Gobernadores, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo pueden serlo por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanan, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, la resolución al respecto es únicamente declarativa y debe comunicarse a las legislaturas locales para que procedan como corresponda (párrafo segundo del artículo 110 Constitucional).

Cualquier ciudadano puede formular la denuncia respectiva ante la Cámara de Diputados que actuará como órgano instructor y de acusación ante la Cámara de

Senadores que fungirá como jurado de sentencia (artículos 9 y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Dicho juicio tiene en principio como sanción la destitución del servidor público, también puede imponerse la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público de uno a veinte años (artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Se coincide con René González de la Vega en el sentido de que pueden coexistir los juicios político y penal por una misma conducta, ya que uno y otro son de naturaleza distinta.³⁸⁷

Cabe señalar lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 109 Constitucional, que al referirse a las diversas responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, establece que los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes se desarrollarán autónomamente. Refiriendo que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

En relación con los delitos electorales, de subsistir los juicios político y penal, es posible que llegaran a concurrir sanciones de la misma naturaleza para uno y otro, ya que el artículo 402 del Código Penal otorga al juzgador la facultad discrecional de imponer además de la pena señalada para el delito electoral en cuestión, la inhabilitación de uno a cinco años, y en su caso la destitución del cargo.

Se considera que en tal supuesto, de resolverse en forma condenatoria ambos juicios, debe aplicarse la sanción correspondiente al juicio político y respecto al juicio penal únicamente la relativa al delito de que se trate, dejando de lado la pena derivada del artículo 402 mencionado.

³⁸⁷ GONZÁLEZ de la Vega, René, *op. cit.*, pp. 137- 139.

CONCLUSIONES

1. El Estado de derecho es producto de un proceso evolutivo en el que la naturaleza humana, caracterizada por la constante tensión entre bajas pasiones y altos ideales, ha quedado de manifiesto. Implica recíprocamente un poder político sometido a un orden jurídico y un orden jurídico acorde a los valores de justicia y seguridad imperantes.

2. En la actualidad, la mayoría de los países aspiran a vivir plenamente el Estado de derecho; sin embargo son muchos los intereses que lo impiden, entre ellos destaca el enfermizo deseo, de quienes detentan el poder, por conservarlo y acrecentarlo, lo que conlleva a la progresiva concentración de facultades en una sola persona o grupo y a su permanencia indefinida en el gobierno, a toda costa.

3. México es uno de los tantos países en los que el Estado de derecho constituye una mera aspiración, pues es evidente que no se aplican los principios básicos en que se sustenta, sobre todo los relativos a la división y equilibrio de los poderes públicos, así como a la existencia de un gobierno verdaderamente representativo.

4. La democracia como forma de gobierno en la que sus titulares deben: surgir de la voluntad mayoritaria del pueblo, regirse por el orden jurídico, ser cuidadosamente controlados y organizarse bajo el principio de separación de poderes, está, como se observa, íntimamente relacionada con el Estado de derecho, por lo que no puede afirmarse válidamente que exista la una sin el otro.

5. El ideal democrático ha estado inmerso en el espíritu del pueblo mexicano desde los albores de su nacimiento como nación, tal como se observa en muchos de los documentos que pretendieron darle una estructura al país, entre los que destacan los elaborados por don José María Morelos y Pavón, quien en los *Sentimientos de la nación* se refiere, entre otras cosas: a la libertad e independencia de la "América", la igualdad entre los hombres, la dimanación popular de la soberanía, la división de poderes y la elección de los representantes del pueblo.

6. Sin embargo por constituir el ejercicio del gobierno un medio para enriquecerse y dominar, se ha convertido en atractivo botín para los múltiples depredadores, que a lo largo de la historia han hecho de México, a pesar de su basta riqueza humana, natural y material, un país que padece hambre y en crisis constante.

7. El sufragio constituye uno de los elementos esenciales de todo gobierno democrático, ya que mediante él es posible determinar el sentido de la voluntad mayoritaria popular e integrar a través de ella al gobierno; también es posible por su conducto que el pueblo intervenga en la toma de las decisiones gubernativas fundamentales. De ello deriva la especial importancia de su adecuada regulación

jurídica, la cual está a cargo del derecho electoral, en cuya formación se debe buscar: una efectiva participación del pueblo en su gobierno, hacer posible la transmisión pacífica del poder político y su verdadera legitimación.

8. Para que se de una auténtica participación política, es indispensable además del sustento legal e Institucional correspondiente, que la ciudadanía advierta con claridad la relación que existe entre su participación y su particular condición de vida.

9. La tipificación penal de algunas de las conductas que atentan contra el adecuado desarrollo de la función electoral, representa un esfuerzo por dotar a ésta de credibilidad y protección. No obstante, ello es insuficiente, ya que se requieren entre otras cosas, mecanismos que permitan sancionar eficazmente a quienes incurren en dichas conductas.

10. El delito cuya conducta se describe en la fracción III del artículo 407 del Código Penal, malversación de fondos, bienes o servicios públicos en apoyo de un partido político o candidato, a pesar de los múltiples daños que puede ocasionar, es motivo de una gran impunidad, derivada por una parte de las grandes carencias que sufren nuestros actuales sistemas: constitucional, electoral, penal, procesal y penitenciario, entre muchos otros; y por la otra, de la conveniencia que ello implica, pues es natural que quienes detentan el poder hagan todo lo que esté a su alcance para conservarlo y evitar ser sancionados por ello.

11. Un indicio de la conveniencia y especial interés que, para quienes ejercen el actual gobierno en México, representa el control de la impunidad en los delitos electorales, lo constituyen el origen y las facultades del titular de la Fiscalía especializada para la atención de los delitos electorales, quien es nombrado directamente por el Ejecutivo Federal y tiene entre sus atribuciones específicas la de determinar el no ejercicio de la acción penal, presentar pedimentos de sobreseimiento, conclusiones absolutorias e intervenir en el juicio de amparo, lo que no se autoriza a los agentes del Ministerio Público de la Federación, en general.

PROPUESTA.

Para que los sistemas: constitucional, electoral, penal, procesal y penitenciario sean efectivos, requieren entre otras cosas, de una reforma integral, profunda y decidida. Que promueva un auténtico equilibrio en el ejercicio del poder público, así como la existencia de un gobierno verdaderamente representativo del pueblo y de sus intereses:

- Restituyendo a la función judicial la jerarquía y libertad que corresponde, tanto en el origen de sus titulares como en su capacidad de decisión.

- Añadiendo a los requisitos establecidos para estar en posibilidad de asumir un cargo de elección popular, el de contar cuando menos con una formación profesional.

- Dotando a los legisladores de libertad de decisión, independiente de las consignas partidistas.

- También es indispensable la reducción significativa de las facultades del Presidente de la República, pues a mayor poder, mayor corrupción, menor democracia y mayor injusticia.

Por otra parte, la reforma referida debe buscar la aplicación efectiva de la ley y la justicia de ésta.

Para quienes infringen la ley, la reforma debe encaminarse a la readaptación de los que puedan readaptarse, estableciendo a los prisioneros la obligación de terminar la primaria y la de trabajar durante la prisión dentro las jornadas y en las condiciones permitidas por la Ley Federal del Trabajo.

Respecto de quienes se adviertan no susceptibles de readaptarse se debe procurar prolongar su estancia en los establecimientos penitenciarios con mejores sistemas de seguridad y darles a éstos un seguimiento efectivo a su salida del establecimiento.

BIBLIOGRAFÍA.

- ANTOLISEI, Francesco. El estudio analítico del delito, trad. Dr. Ricardo Franco Guzmán. Ediciones "Anales de Jurisprudencia", México, D. F., 1954.
- ANTOLISEI, Francesco. Manual de derecho penal (parte general), trad. Jorge Guerrero y Marino Ayerra Redín, 8ª edición, Temis, S. A., Bogotá Colombia, 1988.
- ARILLA Bas, Fernando. El procedimiento penal en México, 12ª edición, Kratos S.A. de C.V., México D. F., 1972.
- BERLIN Valenzuela, Francisco. El derecho electoral como instrumento normativo de la democracia, tesis doctoral, Facultad de derecho división de estudios superiores, U.N.A.M., México, D. F., 1980.
- BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano, 7ª edición, Porrúa S. A., México, D. F., 1989.
- CARRANCÁ y Trujillo, Raúl, et al. Código penal anotado, 16ª edición, Porrúa S. A., México D. F., 1991.
- CARRANCÁ y Trujillo, Raúl. Derecho penal mexicano (parte general), 13ª edición, Porrúa, S. A., México, D. F., 1980.
- CASTELLANOS Tena, Fernando. Lineamientos elementales de derecho penal, 26ª edición, Porrúa, S. A., México, D. F., 1989.
- DE ANDREA Sánchez, Francisco J., et al. La renovación política y el sistema electoral mexicano, 1ª edición, Porrúa S. A., México, D. F., 1987.
- DE CABO de la Vega, Antonio. El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U. N. A. M, México, D. F., 1994.
- DE LA HIDALGA, Luis. El equilibrio del poder en México, 3ª edición, U. N. A. M, México, D.F., 1986.
- FONTÁN Balestra, Carlos. Tratado de derecho penal, t. II, 2ª edición, ABELEDO-PERROT S. A., Argentina, Buenos Aires, 1990.
- GONZALEZ de la Vega, René. Derecho penal electoral, 2ª edición, Porrúa S. A., México, D.F., 1991.
- GONZALEZ Uribe, Héctor. Teoría política, 6ª edición, Porrúa S. A., México, D. F., 1987.
- HUERTA Psihas, Elias. Panorama electoral y ofertas políticas 1994 - 2000, 1ª edición, Academia mexicana de derecho electoral, México, D. F., 1994.
- JIMÉNEZ Huerta, Mariano. Derecho penal mexicano, tomo I (Introducción a las figuras

típicas), 1ª edición, Porrúa, S. A., México, D. F., 1972.

JIMÉNEZ Huerta, Mariano. Panorama del delito (*nullum crimen sine conducta*), Imprenta Universitaria, México, D. F., 1950.

LÓPEZ Betancourt, Eduardo. Teoría del delito, 4ª edición, Porrúa S. A., México, D. F., 1997.

MARTÍNEZ Morales, Rafael I. Derecho administrativo (Segundo curso), Harla S. A. de C. V., México, D. F., 1991.

MEZGER, Edmundo. Tratado de derecho penal, t. I, trad, José Arturo Rodríguez Muñoz, 2ª edición, Revista de Derecho Privado, Madrid, España, 1946.

MOYA Palencia, Mario, et al. Derecho electoral mexicano (Serie Perfiles Jurídicos I), 1ª edición, U.N.A.M, México, D. F., 1982.

MUÑOZ, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Elementos jurídico - históricos del municipio en México, 1ª edición, U.N.A.M., México, D. F., 1979.

NUÑEZ Jiménez, Arturo. El nuevo sistema electoral mexicano, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V., México, D. F., 1991.

OROZCO y Berra, Manuel. Historia antigua y de la conquista de México, tomo I, 1ª edición, Porrúa S. A., México, D. F., 1880.

ORTEGA Lomelín, Roberto. El nuevo federalismo, la descentralización, 1ª edición, Porrúa S. A., México, D. F., 1988.

OTS Capdequi, Josemaría. El estado español en las Indias, 1ª edición (séptima reimpresión), Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1986.

PALLARES, Eduardo. Prontuario de procedimientos penales, 3ª edición, Porrúa S. A., México D. F., 1972.

PATÍÑO Camarena, Javier. Derecho electoral mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, D. F., 1994.

PAVÓN Vasconcelos, Francisco. Manual de derecho penal mexicano, 12ª edición, Porrúa, S. A., México, D. F., 1995.

PORTE PETIT Candaudap, Celestino. Apuntamientos de la parte general de derecho Penal I, 10ª edición, Porrúa, S. A., México, D. F., 1987.

PRECIADO Hernández, Rafael. Lecciones de filosofía del derecho, 6ª edición, Jus, México, D. F., 1970.

REYES Echandía, Alfonso. Antijuridicidad, 4ª edición, Temis S. A., Colombia, Santa Fe de Bogotá, 1997.

REYES Echandía, Alfonso. Imputabilidad, 4ª edición, Temis S. A., Colombia, Bogotá, 1989.

REYES Tayabas, Jorge. Análisis de los delitos electorales y criterios aplicativos, 1ª edición, Procuraduría General de la República, México, D. F., 1994.

REYNOSO Dávila, Roberto. Teoría general del delito, 2ª edición, Porrúa S. A., México, D. F., 1997.

RIVA Palacio, Vicente. México a través de los siglos, tomo I, resumen integral por Torner Florentino M., 12ª edición, Compañía general de ediciones, S. A. México, D. F., 1970.

RIVERA Silva, Manuel. El procedimiento penal, 27ª edición, Porrúa S. A., México, D. F., 1997.

ROMEROVARGAS Iturbide, Ignacio. Organización política de los pueblos de Anáhuac, 1ª edición, Libros Luciérnaga, México, D. F., 1957.

SERRA Rojas, Andrés. Derecho administrativo (Segundo Curso), 17ª edición, Porrúa S.A., México, D. F., 1996.

TENA Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1800 - 1976, 7ª edición, Porrúa S. A., México, D.F., 1976.

VILLALOBOS, Ignacio. Derecho penal mexicano, 5ª edición, Porrúa, S. A., México, D. F. 1990.

LEGISLACIÓN.

Agenda Civil 98. (Código Civil para el Distrito Federal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal), 5ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, D. F., 1998.

Agenda Penal 98. (Código Penal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Reglamento de la Ley Orgánica del la Procuraduría General de la República, Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Ley para el tratamiento de menores infractores, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia del fuero federal), 2ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, D. F., 1998.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros Ordenamientos Electorales (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), 1ª edición 1996, Instituto Federal Electoral, México, D. F.

Código Federal de Procedimientos Civiles y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Editorial SISTA S. A., México, D. F., 1997.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Editorial SISTA S.A., México, D. F., 1998.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U. N. A. M, México, D. F., 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1ª edición, José Luis Anaya Moreno editor, México, D. F., 1998.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 18ª edición, Porrúa S. A., México, D. F., 1998.

Legislación de la Administración Pública Federal (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), 19ª edición, Ediciones Delma S. A., México, D. F., 1997.

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, 1ª edición (segunda reimpresión), Editorial PAC, S. A de C. V., México, D. F., 1997.

REVISTAS.

FERNÁNDEZ Doblado, Luis. El ilícito electoral (La tutela penal del sufragio), Acta, Revista de Análisis y Actualización Jurídica, año 1, número 2, México, D. F., enero 1991.

Informe anual 1995. Fiscalía especializada para la atención de los delitos electorales, Procuraduría General de la República, México, D. F., 1996.

DICCIONARIOS.

CABANELLAS de Torres, Guillermo. Diccionario jurídico elemental, Heliasta S. R. L., Argentina, Buenos Aires, 1988.

DE PINA Vara, Rafael. Diccionario de derecho, 12ª edición, Porrúa S. A., México, D. F., 1984.

Diccionario de ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía, Editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1996.

Gran diccionario enciclopédico ilustrado, tomos III y IV, 15ª edición, Reader's Digest México, S. A. de C. V., México, D. F., 1981.

RAMÍREZ Gronda, Juan D. Diccionario jurídico, 10ª edición, Claridad S. A., Argentina, 1988.